

**ANALISIS KONSTITUSIONALITAS PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI
NEGERI BADAN HUKUM (PTN-BH)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

SHOFIYYATUR ROSYIDAH

NIM. 145010101111014



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2018**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : **ANALISIS KONSTITUSIONALITAS
PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI NEGERI
BADAN HUKUM (PTN-BH)**

Identitas Penulis :
a. Nama : **Shofiyyatur Rosyidah**
b. NIM : **145010101111014**
Konsentrasi : **Hukum Tata Negara**
Jangka waktu penelitian : **5 bulan**

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum.
 NIP. 197604172005011001

Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H., M.H.
 NIP. 0027108008

Mengetahui,
 Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dr. Tunggul Anshari Setia Negara, S.H, M.H.
 NIP. 195905241986011001

HALAMAN PENGESAHAN

SKRIPSI

**KONSTITUSIONALITAS PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI NEGERI
BADAN HUKUM (PTN-BH)**

Oleh :

SHOFIYYATUR ROSYIDAH

NIM. 145010101111014

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal :

Ketua Majelis

Anggota Majelis

Ibnu Sam Widodo, SH., M.H.

NIP. 201106 830811 1 001

Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H., M.H.

NIP. 0027108008

Anggota Majelis

Anggota Majelis

Dr. Muchamad Ali Safa'at , S.H., M.H.

NIP. 19760815 199903 1 003

Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.Hum.

NIP. 19831118 200912 2 006

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Tunggul Anshari Setia Negara, S.H, M.H.

NIP. 195905241986011001

Dr. Rachmad Safa'at, S.H, M.Si.

NIP. 19620805 198802 1 001

KATA PENGANTAR

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai konstitusi negara Indonesia telah menempatkan pendidikan sebagai salah satu hak asasi yang dimiliki warga negara dengan mengaturnya pada Pasal 28 C Ayat (1) dan Pasal 31 Ayat (1). Pendidikan sebagai hak setiap warga Negara merupakan gagasan konstitusional untuk mencapai tujuan Negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa. Namun, yang terjadi pada penyelenggaraan pendidikan nasional, khususnya pendidikan tinggi mengalami ketimpangan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das sein*).

Selama perjalanan menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, penulis menyimpan kegundahan yang mendalam terhadap penyelenggaraan pendidikan yang belum mampu memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi seluruh rakyat Indonesia. “*Mengapa setiap warga negara tidak dapat kuliah?*” Penulis pernah menyaksikan tulisan pekerja bangunan di kaca Gedung C FH UB yang berbunyi “*setidaknya kami pernah bermimpi untuk menjadi seorang sarjana*”. Tulisan tersebut jelas-jelas merupakan bentuk protes, keresahan dan kekecewaan atas mimpi memperoleh gelar sarjana yang pupus akibat biaya kuliah yang tidak sanggup mereka bayar. Saya mencoba membayangkan kondisi batin yang melatarbelakangi tulisan tersebut. Mungkin sebenarnya ada perasaan iri yang terbersit ketika melihat mahasiswa-sebaya dengan mereka- menempuh pendidikan tinggi yang hanya bisa mereka impikan.

Biaya pendidikan tinggi yang tidak terjangkau seluruh lapisan masyarakat masih menjadi salah satu permasalahan dalam penyelenggaraan pendidikan nasional. Terdapat berbagai permasalahan penyelenggaraan pendidikan tinggi khususnya di Universitas

Brawijaya, diantaranya isu UB sebagai PTN-BH. Penulis terlibat dalam berbagai kajian pengelolaan PTN-BH hingga berujung pada penolakan PTN-BH sebagai salah satu tuntutan dalam aksi 2 Mei, hari pendidikan. Ditengah-tengah aksi 2 Mei, beberapa perwakilan massa aksi melakukan audiensi dengan jajaran rektorat kampus biru. Beberapa saat setelah audiensi, Pak Bisri, selaku rektor UB keluar dan menjelaskan pada massa aksi bahwa PTNBH bersifat mandataris dari kemenristekdikti yang tidak bisa ditolak oleh UB. Rencana UB sebagai PTNBH juga sudah diamanatkan dalam rencana strategis kemenristekdikti.

Tanggal 18 September 2017, penulis tergabung dalam aliansi PTN-BH UB melakukan audiensi dengan Sekretaris Jendral Kementerian Ristek dan Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti), Ainun Na'im, Ph.D,M.B.A dan jajaran. Namun audiensi tersebut tidak menemui hasil dan kemenristekdikti tidak menjawab hasil kajian yang dibawa oleh mahasiswa. Berangkat dari keprihatinan inilah penulis beranggapan penting untuk membuat kajian lebih lanjut khususnya dalam perspektif hukum berkaitan dengan pengelolaan PTN-BH. *Benarkan PTN-BH melanggar hak atas pendidikan yang tertuang dalam konstitusi?* Pemikiran sederhana tersebut melahirkan sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi yang berjudul **“Analisis Konstitusionalitas Pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH)”**.

Dengan segala keterbatasan dan kelemahan, penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terselesaikan tanpa kehadiran pihak-pihak yang membantu penulis dalam proses penyelesaiannya. Dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih kepada :

1. Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah menunjukkan jalan yang lurus yaitu jalan bagi orang-orang yang telah diberikan nikmat dan bukan jalan orang yang sesat.
2. Kemudian Shalawat dan salam selalu tercurahkan pada junjungan dan mentor agung kita, Muhammad SAW, kepada keluarga, dan kepada semua sahabatnya. Semoga kita semua selalu mengamalkan sunnah-sunnahnya hingga akhir zaman.
3. Almarhum Abi dan Umi Penulis serta kedua adik laki-laki Penulis, Mursyidun Hanif dan Qowiyyun Amin, atas doa dan dukungannya. Semoga kita tidak hanya dapat berkumpul di dunia, tetapi juga di *JannahNya*.
4. Keluarga Besar Rifa'i, atas doa dan dukungannya.
5. Dr. Rachmad Safa'at, SH, M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
6. Tunggul Anshari, S.H., M.Hum., selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara
7. Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum dan Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing Penulis.
8. Hartantya A'niyatus Tsania dan Shafira Nur Istiqomah, sahabat penulis sejak SD.
9. Wahidiyah Putri, Annaser Lubis, Arina Nikmar Rofiqoh, Muhammad Aziz Sulisty, Sofiatul Amrih, saudara penulis dalam mengarungi perjuangan menebarkan kebermanfaatan di FH UB.
10. Mbak Mira Fajri dan Mas Hendy Pangestu, kakak tingkat Penulis yang selalu sabar membimbing dan mendengarkan segala keluh kesah penulis.

11. Kakak-kakak SQUAD FH UB; Mas Bagus, Mas Ganjar, Mas Agung, Mas Tahega, Mbak Zihan, Mbak Prisca, Mbak Airin, Mbak Asih, Mas Fatih, Mbak Rifqy, Mbak Dinda, Mbak Emir, Mbak Yati, Mbak Yuni, Mbak Ani, Mbak Maziyah, Mbak Indri, Mas Restu, Mas Fahrul, Mas Ryu, Mas Yunizar, Mbak Monik, Mbak Husni, Mas Djairan. Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan kepada Penulis.
12. Adik-adik SQUAD FH UB; Faiz, Iffah, Luqman, Nisa, Yora, Ismi, Zakia, Satriyo, Fikar, Nanda, Yono, Yuris, Kamel, Icha, Fira, Zu, Raihan, Dila, Intan, Hanif, Valdo, Jihan, Alfira, Nita, Aura, Fandra yang selalu memberikan semangat bagi Penulis. Semoga konsisten dalam memperjuangkan kebaikan di FH UB.
13. Kakak-Kakak *ngeselin* yang membimbing penulis, Mas Hasbi Assidiq, Mas Fajri Rahman, Mbak Hasna Nadhiroh.
14. Geng Gincu, Cindy, Yeni, Resti, Syarah dan Tita; teman sejak maba yang membantu penulis menjaga absensi dan mengingatkan akademik.
15. Organisasi-organisasi yang pernah diikuti Penulis di FH UB: ISC FH UB 2016; DPM FH UB 2016, FKPH FH UB, KD FH UB; Kepanitiaan : BLF FH UB 2016. Semoga selalu bervisi pada kebermanfaatan FH UB.
16. EM UB 2017, khususnya Kemus : Nur Halimah, Dhiya Husna, Annisa Musyidah, dan kementerian Kebijakan Wilayah dan Nasional : Muhammad Wafiq, Dadang Iskandar dan Azzam Izzudin serta teman-teman staff. Hari-hari bersama kalian menyenangkan. Semoga selalu memperjuangkan kebenaran dimanapun kalian berada!

17. KAMMI UB khususnya KAMMI UB 2014 atas ukhuwah dan perjuangannya dalam menegakkan asma Allah di bumi Brawijaya. Kepengurusan KAMMI Komisariat UB 2018. Semoga kita menjadi Arah Baru Brawijaya!
18. Genk Perpus Soon To Be; #TemanLiqo yang namanya tidak bisa Penulis sebutkan disini.
19. FORMATERA FH UB angkatan 2014; Akbar, Ucha, Putera, Habiba, Meyta, Vino, Aziz, Ucup.
20. Mereka yang hatinya selalu terpaut pada Allah, bertemu karena kecintaan kepadaNya, berkumpul karena ketaatan dan bersatu atas DakwahMu. Semoga Allah menguatkan ikatan kita semua.
21. Semua pihak yang telah membantu, baik dukungan moril serta doa yang oleh penulis tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini. Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Semoga Allah mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, 17 Juli 2018

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GRAFIK	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
RINGKASAN	xiv
SUMMARY	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	18
C. Tujuan Penelitian	18
D. Manfaat Penelitian	18
E. Sistematika Penelitian	20
BAB II KAJIAN PUSTAKA	22
A. Konstitusi	22
B. Pengujian Undang-Undang	27
C. Hak Atas Pendidikan	33
D. Pengelolaan PTN-BH	43
E. Liberalisasi Pendidikan	55

BAB III METODE PENELITIAN.....64

A. Jenis Penelitian	64
B. Pendekatan Penelitian	65
C. Jenis Bahan Hukum	66
D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum	67
E. Teknik Analisis Bahan Hukum	68
F. Definisi Konseptual	69

BAB IV PEMBAHASAN.....71

A. Implikasi Hukum Pengelolaan PTN-BH	71
1. Pengaturan Pengelolaan PTN-BH dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan PTN-BH.....	71
2. Pengaturan Pengelolaan PTN-BH di Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada dan Universitas Hasanuddin	78
3. Implikasi Hukum Pengelolaan PTN-BH.....	91
B. Analisis Konstitusionalitas Pengelolaan PTN-BH berdasarkan Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945	106
1. Aspek Fungsi Negara	108
2. Aspek Hak dan Kewajiban Warga Negara	109
3. Aspek Filosofis	110
4. Aspek Tanggung Jawab Negara	116
5. Aspek Sosiologi	120
6. Aspek Yuridis	122
7. Aspek Pengaturan Pengelolaan PTN-BH	122
8. Aspek Peran Serta Masyarakat	123

BAB IV PENUTUP 134

A. Kesimpulan	132
B. Saran	133

DAFTAR PUSTAKA134

Lampiraniv



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Biaya Pendidikan PTN-BH	9
Tabel 2. Penelitian Terdahulu.....	16
Tabel 3. Indikator Hak Atas Pendidikan dalam Instrumen Internasional HAM	35
Tabel 4. Perbedaan PTN dan PTS	44
Tabel 5. Perbedaan Tata Kelola Ekonomi	51
Tabel 6. Jumlah PTN-BH, PTN-BLU dan PTN	52
Tabel 7. Pengaturan PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH	72
Tabel 8. Perbedaan Otonomi Akademik dan Non Akademik	75
Tabel 9. Otonomi Akademik dan Non Akademik Pengelolaan PTN-BH.....	76
Tabel 10. Hubungan Wewenang dan Otonomi	77
Tabel 11. Perbandingan Statuta UI, UGM dan Unhas	79
Tabel 12. Perbandingan Pengaturan Pengelolaan PTN-BH di UI.....	85
Tabel 13. Perbandingan Pengaturan Pengelolaan PTN-BH di UGM.....	87
Tabel 14. Perbandingan Pengaturan Pengelolaan PTN-BH di Unhas.....	89
Tabel 15. Sumber Pendanaan PTN-BH.....	92
Tabel 16. Biaya Pendidikan PTN Badan Layanan Umum (PTN-BLU).....	96
Tabel 17. Biaya Pendanaan PTN-Satuan Kerja.....	98

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. Sumber Penerimaan UGM Sebelum dan Sesudah PTN-BH.....	95
---	----



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Sumber Penerimaan PTN-BH.....	94
Gambar 2. Sumber Penerimaan UI Sebelum dan Sesudah PTN-BH	95



RINGKASAN

Shofiyyatur Rosyidah, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei 2014, ANALISIS KONSTITUSIONALITAS PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM (PTN-BH), Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum., Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H., M.H.

Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan konstitusionalitas pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. Pilihan isu hukum tersebut dilatar belakangi oleh kecenderungan kenaikan uang kuliah tunggal perguruan tinggi setelah berstatus PTN-BH sehingga Negara berpotensi mencederai tujuan Negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan merupakan pengingkaran hak atas pendidikan sebagaimana yang diatur pada Pasal 28 C ayat (1) dan diulangi pada Pasal 31 ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat dua rumusan masalah yang dikemukakan : (1) Bagaimana Implikasi Hukum Pengelolaan PTN-BH? ; (2) Bagaimana Konstitusionalitas Pengelolaan PTN-BH Berdasarkan Pasal 28 C Ayat (1) dan Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945?

Kemudian penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang diperoleh Penulis akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis penafsiran sistematis dan sejarah pengelolaan perguruan tinggi badan hukum serta pengaturan hak atas pendidikan.

Dari hasil penelitian dengan metode di atas, Penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang diteliti bahwa Pengaturan terkait tentang pengelolaan PTN-BH di UI, UGM, dan UNHAS dilaksanakan secara konsisten berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Badan Hukum. Pengaturan pengelolaan PTN-BH berdasarkan peraturan perundang-undangan *a quo* menimbulkan implikasi hukum yaitu pada bidang non akademik, terjadinya lonjakan penarikan pendanaan pada sektor masyarakat sehingga mengakibatkan biaya pendidikan tinggi tidak terjangkau oleh seluruh warga Negara dan pada bidang akademik, otonomi pembukaan dan penutupan program studi tidak memberikan kepastian bagi peserta didik. Berdasarkan aspek fungsi Negara, hak warga Negara, aspek filosofis, sosiologis dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan PTN-BH dinyatakan inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945.

SUMMARY

Shofiyyatur Rosyidah, Constitutional Law, Faculty of Law Universitas Brawijaya, May 2014, ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONALITY OF THE HIGH-STUDY OF HUMAN LEGAL MANAGEMENT (PTN-BH), Dr. Aan Eko Widiarto, SH, M.Hum., Dr. Indah Dwi Qurbani, SH, Mh

In this thesis, the authors raise the constitutionality of control of State Universities Legal Entity. The choice of legal issues diluted by persons with the status of State-Owned State-Owned Corporation (NSA) undermined the State's aim to educate the nation's life and constitute the control over the right to education provided for in Article 28 C Paragraph (1) and repeated in Article 31 Paragraph (1) of the Constitution 1945.

With the above background, there are two problem formulations put forward: (1) How Law Impact Management PTN-BH? ; (2) How is the Constitutionality of PTN-BH Management Based on Article 28 C Paragraph (1) and Article 31 Paragraph (1) of the 1945 Constitution?

Then this research using normative juridical method with method approach of birth (statute approach (statute approach) and concept approach (conceptual approach). The primary, secondary and tertiary legal materials that the Author obtained will be analyzed using systematic and cognitive interpretive techniques of higher education and educational law.

From the result of the research with the above method, Writing on the related issues related to the management of PTN-BH in UI, UGM, and UNHAS is implemented in real terms based on Law Number 12 Year 2012 on Higher Education, Government Regulation Number 4 Year 2014 Implementation of Higher Education and Management of Higher Education and Government Regulation Number 26 of 2015 on Forms and Strategies of Higher Education of Legal Entities. Management of PTN-BH management based on a quo provision rules implies legal implications in non-academic fields, changes that occur in the sectors of society. The cost of higher education is unaffordable by all citizens and in the academic field, the autonomy of opening and closing the study

program does not provide certainty for learners. Based on the aspect of the state, citizens' rights, philosophical, sociological and participatory aspects of PTN-BHADA are unconstitutional as they are contradictory to Article 28C paragraph (1) and Article 31 Paragraph (1) of the 1945 Constitution



Suatu ketika seorang Hukama berkata:

“Dulu kami menuntut ilmu di masjid-masjid, lalu sekolah-sekolah pun di buka, maka hilanglah barakah, lalu dibuatlah kerusi-kerusi untuk murid, maka hilanglah tawadu’ dan kemudian diadakan ijazah, maka hilanglah keikhlasan.”



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan merupakan kebutuhan dasar bagi setiap warga negara dan pilar fundamental dalam pembangunan bangsa. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) sebagai konstitusi Negara Indonesia telah menempatkan pendidikan sebagai tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa.

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,..”

Warga negara dijamin pemenuhan hak dasarnya akan pendidikan untuk memastikan pedoman dan arah penyelenggaraan negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan merupakan hak konstitusional yang diatur pada Bab XA tentang HAM Pasal 28 C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa :

“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”

Pasal 31 ayat (1) menyatakan : *“Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.”*

Pendidikan sebagai hak konstitusional (*constitutional rights*) dapat diartikan sebagai Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM) yang secara tegas tercantum dalam UUD 1945. Perbedaan antara hak konstitusional dengan hak legal, bahwa hak konstitusional adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD

1945, sedangkan hak-hak hukum (*legal right*) timbul berdasarkan jaminan Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya (*subordinate legislations*).¹ Hak konstitusional atas pendidikan merupakan jaminan kepastian hukum dan wujud pengakuan Negara terhadap hak-hak warga negaranya. Pendidikan sebagai hak konstitusional dihadapkan pada kewenangan negara dan lembaga negara yang dilegitimasi oleh konstitusi dengan hubungan warga negara dan negara yang dilindungi oleh hak konstitusional.

Hak atas pendidikan juga diatur dalam instrumen internasional HAM. Hak atas pendidikan merupakan salah satu dari delapan hak inti yang diatur dalam Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966. Hak atas pendidikan itu sendiri diatur dalam Pasal 13² dan Pasal 14³ Kovenan tersebut, yang sejatinya memuat

¹ Jimly Asshidiqie, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2**, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006), hlm. 134.

² Pasal 13 Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menyatakan bahwa :

1. Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka menyetujui bahwa pendidikan harus diarahkan pada perkembangan kepribadian manusia seutuhnya dan kesadaran akan harga dirinya, dan memperkuat penghormatan atas hak-hak asasi dan kebebasan manusia yang mendasar. Mereka selanjutnya setuju bahwa pendidikan harus memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, meningkatkan rasa pengertian, toleransi serta persahabatan antar semua bangsa dan semua kelompok, ras, etnis atau agama, dan lebih memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian.

2. Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui bahwa untuk mengupayakan hak tersebut secara penuh: a) Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang; b) Pendidikan lanjutan dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan teknik dan kejuruan tingkat lanjutan pada umumnya, harus tersedia dan terbuka bagi semua orang dengan segala cara yang layak, dan khususnya melalui pengadaan pendidikan cuma-cuma secara bertahap; c) Pendidikan tinggi juga harus tersedia bagi semua orang secara merata atas dasar kemampuan, dengan segala cara yang layak, khususnya melalui pengadaan pendidikan cuma-cuma secara bertahap; d) Pendidikan mendasar harus sedapat mungkin didorong atau ditingkatkan bagi orang-orang yang belum mendapatkan atau belum menyelesaikan pendidikan dasar mereka; e) Pengembangan suatu sistem sekolah pada semua tingkatan harus secara aktif diupayakan, suatu sistem beasiswa yang memadai harus dibentuk dan kondisi-kondisi materiil staf pengajar harus terus menerus diperbaiki.

3. Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua dan wali yang sah, bila ada, untuk memilih sekolah bagi anak-anak mereka selain yang didirikan oleh lembaga pemerintah, sepanjang memenuhi standar minimal pendidikan sebagaimana ditetapkan atau disetujui oleh negara yang bersangkutan, dan untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka.

4. Tidak satupun ketentuan dalam Pasal ini yang dapat ditafsirkan sebagai pembenaran untuk mencampuri kebebasan individu dan badan-badan untuk mendirikan dan mengurus lembaga-lembaga pendidikan sepanjang prinsip-prinsip yang dikemukakan ayat 1 Pasal ini selalu

ketentuan paling komprehensif mengenai hak menikmati pendidikan. Dalam konvenan ini disebutkan bahwa *higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education*. Indonesia kemudian meratifikasi kovenan ini pada tanggal 30 September 2005 melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

Hak atas pendidikan harus memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, memajukan saling pengertian, toleransi serta persahabatan antar bangsa dan semua kelompok, ras, etnis atau agama.⁴ Dengan demikian akses terhadap pendidikan tinggi sudah seharusnya dapat diakses oleh seluruh warga negara sebagai komitmen Indonesia selaku peserta dari konvenan internasional ini. Selain itu, hak atas pendidikan dapat pula dijumpai dalam *Universal Declaration of Human Rights* sebagai ‘ibu’ dari pengaturan tentang HAM pada rezim aturan tertulis. Pendidikan sebagai HAM mengandung prinsip non diskriminasi dan jaminan pendidikan untuk seluruh warga Negara. Oleh karena itu, untuk menjamin hak atas pendidikan terpenuhi, konstitusi memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk menyelenggaraan pendidikan nasional, tidak

diindahkan, dan dengan syarat bahwa pendidikan yang diberikan dalam lembaga-lembaga itu memenuhi standar minimum yang ditetapkan oleh Negara.

³Pasal 14 Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menyatakan bahwa *Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini yang pada saat menjadi Pihak belum mampu menyelenggarakan wajib belajar tingkat dasar secara cuma-cuma di wilayah perkotaan atau wilayah lain di bawah yurisdiksinya, harus berusaha dalam jangka waktu dua tahun, untuk menyusun dan menetapkan rencana kegiatan rinci untuk diterapkan secara progresif, dan dalam beberapa tahun yang layak harus melaksanakan prinsip wajib belajar dengan cumacuma bagi semua orang, yang harus dimasukkan dalam rencana kegiatan tersebut.*

⁴Lihat Emanuel Sujatmoko, **Hak Warga Negara dalam Memperoleh Pendidikan**, Jakarta, Jurnal Kontitusi Volume 7 Nomor 1 Februari 2010, 2010, hlm 199.

hanya pendidikan dasar, pendidikan menengah termasuk didalamnya penyelenggaraan pendidikan tinggi.

Pendidikan termasuk didalamnya pendidikan tinggi, merupakan jenjang pendidikan tertinggi yang diharapkan mewujudkan pengabdian masyarakat berbasis penalaran dan riset. Pasal 1 angka 2 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (selanjutnya disebut UU Pendidikan Tinggi) mendefinisikan pendidikan tinggi sebagai berikut :

“Pendidikan tinggi adalah jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program diploma, program sarjana, program magister, program doctor, dan program profesi, serta program spesialis, yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi berdasarkan kebudayaan bangsa Indonesia.”

Pendidikan tinggi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional memiliki peran strategis dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora serta kebudayaan dan pemberdayaan bangsa Indonesia yang berkelanjutan.⁵ Sejalan dengan UU Pendidikan Tinggi, Prof. H.A.R Tilaar, menyatakan Pendidikan Tinggi, dimana dunia akademik memiliki peranan yang sangat strategis dalam menumbuhkembangkan kehidupan demokrasi atau keterbukaan dan tidak hanya menjadi penonton atau mungkin pengkritik kejadian-kejadian sosial yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Perguruan Tinggi di masa depan agar Lembaga perguruan tinggi dapat berfungsi sebagai mana suatu pranata sosial yang mendukung pencapaian cita-cita untuk mewujudkan masyarakat yang terbuka yang adil dan makmur.⁶

⁵Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 158.

⁶ Komite Nasional Pendidikan, **Kajian Rancangan Undang-Undang Pendidikan Tinggi** <https://lama.elsam.or.id> (26 Maret 2018 pukul 19.49 WIB)

Pendidikan tinggi diharapkan sebagai alat transformasi sosial⁷ masyarakat menuju kelas sosial yang lebih tinggi.⁸ Namun dewasa ini, pendidikan tinggi menjadi sebuah komoditas jasa yang terbuka untuk penanaman modal asing dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2007 tentang Kriteria dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal dan Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Peraturan presiden tersebut merupakan peraturan perundang-undangan turunan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Kedua peraturan presiden tersebut memasukkan pendidikan sebagai sektor jasa yang terbuka untuk penanaman modal asing.

Paradigma pendidikan sebagai komoditas jasa bermula pada era reformasi. Kebijakan penyelenggaraan pendidikan nasional didasarkan pada era keterbukaan informasi yang menuntut negara untuk turut ambil bagian dalam proses globalisasi. Globalisasi menghendaki keadaan dunia menjadi *borderless* dan arus kemajuan teknologi berdampak secara cepat pada suatu negara. Sehingga negara-negara di dunia terdorong untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya melalui pendidikan agar memiliki daya saing secara global dalam kesatuan pasar dunia yang ditandai dengan paradigma pendidikan sebagai komoditas jasa. Sektor

⁷ Kata transformasi berasal dari bahasa Inggris transform yang berarti mengendalikan suatu bentuk ke bentuk lain. Jadi transformasi sosial berarti membicarakan tentang proses perubahan struktur, sistem sosial, dan budaya. Transformasi disatu pihak dapat bermakna proses perubahan atau pembaharuan struktur sosial, sedangkan di pihak lain mengandung arti proses perubahan nilai. Lihat Ernita Dewi. *Transformasi Sosial dan Nilai Agama* <http://substantiajurnal.org/> (26 Maret 2018 pukul 20.31) hlm 1

⁸ Lihat teori mobilitas sosial oleh Paul B. Horton dalam Paul B. Horton dan Chester L. Hunt. *Sosiologi jilid 1*, Jakarta, Erlangga, 1996

pendidikan menjadi komoditas jasa dapat berpotensi mereduksi hak atas pendidikan sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 dengan dibukanya pintu bagi penanaman modal asing untuk turut serta mendanai perguruan tinggi yang mempunyai status Badan Hukum.

Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (selanjutnya disebut PTN-BH) adalah salah satu konsep penyelenggaraan perguruan tinggi selain Perguruan Tinggi Negeri (PTN) dan Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum (PTN-BLU). Secara umum, pengelolaan PTN-BH mendorong perguruan tinggi negeri (PTN) mempunyai otonomi lebih untuk mengatur diri mereka sendiri, sehingga diharapkan kampus tersebut memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya. Bentuk pengelolaan perguruan tinggi terdapat dalam Pasal 65 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi.

Penyelenggaraan otonomi Perguruan Tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 dapat diberikan secara selektif berdasarkan evaluasi kinerja oleh Menteri kepada PTN dengan menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum atau dengan membentuk PTN badan hukum untuk menghasilkan Pendidikan Tinggi bermutu.

PTN-BH memiliki ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (3) UU *a quo* sebagai berikut:

- a. kekayaan awal berupa kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah;
- b. tata kelola dan pengambilan keputusan secara mandiri;
- c. unit yang melaksanakan fungsi akuntabilitas dan transparansi;
- d. hak mengelola dana secara mandiri, transparan, dan akuntabel;
- e. wewenang mengangkat dan memberhentikan sendiri Dosen dan tenaga kependidikan;
- f. wewenang mendirikan badan usaha dan mengembangkan dana abadi; dan
- g. wewenang untuk membuka, menyelenggarakan, dan menutup Program Studi.

Dari ketentuan di atas dapat dimaknai bahwa PTN-BH memiliki kewenangan untuk mengelola sendiri urusannya baik dalam hal akademik maupun non akademik termasuk di dalamnya keuangan.

Terdapat sebelas PTN yang telah menjadi PTN-BH diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Teknologi Bandung (ITB); Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Pertanian Bogor (IPB); Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Gajah Mada (UGM); Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Indonesia (UI); Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Pendidikan Indonesia (UPI); Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Sumatera Utara (USU); Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2014 tentang Universitas Airlangga (UNAIR); Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2015 tentang Universitas Padjajaran (UNPAD); Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Diponegoro (UNDIP); Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2015 tentang Universitas Hassanuddin (UNHAS); dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2015 tentang Statuta Institut Teknologi Sepuluh Nopember (ITS).⁹

Universitas Indonesia (UI) sebagai salah satu PTN yang berstatus badan hukum meningkatkan biaya pendidikan yang dibebankan pada mahasiswa. Sebelum tahun 2008, UI menerapkan standar tunggal biaya pendidikan untuk seluruh mahasiswanya sebesar 1,75 juta rupiah per semester¹⁰. Melalui UU Pendidikan

⁹ Anonim, **Seputar PTN-BH, PTN-BLU, PTN Satker dan PTN-Baru**, <http://www.kopertis12.or.id> (10 Mei 2018 pukul 17.47 WIB)

¹⁰ Sofian Effendi, **Strategi Menghadapi Liberalisasi Pendidikan Tinggi**, pada Seminar Nasional "Pendidikan Tinggi di Era Pasar Bebas: Tantangan, Peluang dan Harapan", diselenggarakan oleh Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah dan Universitas Katolik Atma Jaya, Jakarta, 2 Mei 2005

Tinggi, pemerintah juga menerapkan suatu sistem yang disebut Uang Kuliah Tunggal (UKT) terdapat penggolongan biaya yang disesuaikan dengan kemampuan mahasiswa. Kemudian dengan diterbitkannya Surat Edaran Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Nomor 97 E/KU/2013 yang mengatur tentang pelaksanaan sistem UKT untuk PTN dan penghapusan uang pangkal bagi mahasiswa baru tahun akademik 2013/2014. Namun faktanya, setelah terbitnya Peraturan Rektor Universitas Indonesia Nomor 003 tentang Biaya Pendidikan TA 2015 2016 S1 Reguler yang menjabarkan bagaimana biaya pendidikan di universitas tersebut bisa dilihat bahwa biaya pendidikan yang ditanggung mahasiswa naik menjadi 7,5 juta rupiah untuk progam eksakta dan 5 juta rupiah untuk rumpun humaniora¹¹. Sejalan dengan peraturan rektor tersebut, penelitian Alldo Fellix Januardy membuktikan bahwa tahun 2012 adalah puncak terjadinya komersialisasi bagi peserta didik di Universitas Indonesia. Biaya Operasional Pendidikan yang dibebankan pada mahasiswa diposisikan menjadi sumber pendapatan utama, yaitu sebesar 57.17%, UI adalah universitas publik. Seiring dengan kenaikan persentase pendapatan dari mahasiswa, dapat disimpulkan bahwa: (1) kontribusi negara terhadap penyelenggaraan pendidikan di UI semakin minim; dan (2) UI memposisikan pendidikan menjadi sama dengan ventura karena pendapatan asli UI dari ventura mengalami penurunan persentase secara drastis.¹²

¹¹ Peraturan Rektor Universitas Indonesia Nomor 003 Tentang Biaya Pendidikan TA 2015 2016 S1 Reguler

¹² Alldo Fellix Januardy. *Pengaruh Neoliberalisme terhadap Korporasi dan Komersialisasi Universitas Publik : Studi Kasus Universitas Indonesia*, Skripsi tidak diterbitkan, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2014, hlm 96.

Sejalan dengan UI, PTN yang telah berstatus PTN-BH memiliki kecenderungan naiknya biaya pendidikan yang harus dikeluarkan. Adapun perbedaan biaya pendidikan sebelas PTN sebelum PTN-BH dan setelah PTN-BH dideskripsikan dalam Tabel 1.

Tabel 1.
Biaya Pendidikan PTN-BH

No.	PTN-BH	Uang Kuliah Tunggal (dalam Rupiah)			
		Sebelum PTN-BH		Setelah PTN-BH	
1.	Universitas Indonesia (UI)	2010/2011	(Biaya Pendidikan program pendidikan dokter) BOP : 7.500.000 UP : 25.000.000 ¹³	2014/2015	(Biaya Pendidikan program pendidikan dokter) BOP : 7.500.000 UP : 25.000.000 ¹⁴
		2012/2013	(Biaya Pendidikan program pendidikan dokter) BOP : 7.500.000 UP : 25.000.000 ¹⁵	2018/2019	(Biaya Pendidikan program pendidikan dokter) BOP : 40.000.000 UP : 100.000 ¹⁶
2.	Institut Teknologi Sepuluh November (ITS) ¹⁷	2014	(seluruh fakultas kecuali double degree) 1 : 500.000 2 : 1.000.000 3 : 2.500.000 4 : 4.000.000 5 : 5.000.000 6 : 6.000.000 7 : 7.500.000	2015 - 2019	(seluruh fakultas kecuali double degree) 1 : 500.000 2 : 1.000.000 3 : 2.500.000 4 : 4.000.000 5 : 5.000.000 6 : 6.000.000 7 : 7.500.000
3.	Universitas Airlangga (Unair)	2011	(biaya kuliah jalur ujian tulis pogram studi pendidikan dokter) Gakin : 0 rupiah Bebas SP3 : 0 rupiah SP3a : 15.000.000 ¹⁸	2014	(Uang Kuliah Tunggal Program Studi Pendidikan Dokter) 1: 0 – 500.000 2: 1.250.000 3: 7.500.000 4: 15.000.000 5: 20.000.000

¹³ Lampiran II Surat Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor: 1346 /SK/R/UI/2009 Tentang Biaya Pendidikan Mahasiswa Baru Universitas Indonesia Tahun Akademik 2010/2011

¹⁴ Lampiran Surat Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor :06674/SK/R/2014 tentang Biaya Pendidikan Mahasiswa Baru Program Sarjana (S1) Reguler Tahun Akademik 2014/2015

¹⁵ Lampiran I Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor 02/8A/SK/R/UI/2012 tentang Biaya Pendidikan Mahasiswa BAru Universitas Indonesia Tahun Akademik 2012/2013

¹⁶ Lampiran II Peraturan Rektor Universitas Indonesia Nomor 007 Tahun 2018 tentang Tarif Biaya Pendidikan Non S1 Reguler Universitas Indonesia

¹⁷ Institut Teknologi Sepuluh November, **Penerimaan Mahasiswa BAru Program Sarjana ITS**, <https://smits.its.ac.id> (10 Mei 2018 pukul 17.59 WIB)

					6: 25.000.000 ¹⁹
				2015/ 2016	(Uang Kuliah Tunggal Program Studi Pendidikan Dokter) 1: 500.000 2: 1.000.000 3: 7.500.000 4: 15.000.000 5: 20.000.000 ²⁰
				2016/ 2017	(Uang Kuliah Tunggal Program Studi Pendidikan Dokter) 1: 0 – 500.000 2: 750.000-1.000.000 3: 7.500.000-10.000.000\
					4:15.000.000-17.000.000 5:20.000.000-21.500.000 ²¹
4.	Universitas Gajah Mada (UGM)	2012/ 2013	(Uang Kuliah Tunggal Program Studi Pendidikan Dokter) Biaya kuliah tunggal: 15.232.000 1: 500.000 2: 1.000.000 3: 7.250.000 4: 10.875.000 5: 14.500.000 ²²	2014- 2017	(Uang Kuliah Tunggal Pendidikan Dokter) 1: 500.000 2: 1.000.000 3: 7.250.000 4: 10.875.000 5: 14.500.000 6: 22.500.000 ²³

¹⁸ **Pengumuman Rektor Universitas Airlangga Nomor 1699/H.3/KR/2011** tentang Pendaftaran Ulang Mahasiswa Baru Universitas Airlangga (Unair) yang Diterima Melalui Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN) Jalur Ujian Tertulis Tahun 2011

¹⁹ Keputusan Rektor Universitas Airlangga nomor 1537/UN3/2014 tentang Kelompok Uang Tunggal Program Sarjana (S1) bagi Mahasiswa Universitas Airlangga yang Diterima Melalui Jalur SNMPTN dan SBMPTN Pada Angkatan 2014/2015

²⁰ Keputusan Rektor Universitas Airlangga Nomor 505/UN3/2015 tentang Kelompok Uang Tunggal Program Sarjana (S1) bagi Mahasiswa Universitas Airlangga yang Diterima Melalui Jalur SNMPTN dan SBMPTN Pada Angkatan 2015/2016

²¹ Keputusan Rektor Universitas Airlangga Nomor 757/UN3/2016 tentang Kelompok Uang Tunggal Program Sarjana (S1) bagi Mahasiswa Universitas Airlangga yang Diterima Melalui Jalur SNMPTN dan SBMPTN Pada Angkatan 2016/2017

²² Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1199

²³ Keputusan Rektor Universitas Gajah Mada Nomor 285/P/SK/HT/2014 tentang Penetapan Uang Kuliah Tunggal Pada Program S1 di Lingkungan Universitas Gajah Mada Bagi Mahasiswa Angkatan 2014/2015, Keputusan Rektor Universitas Gajah Mada Nomor 592/UN1.P/SK/HUKOR/2017 tentang Penetapan Uang Kuliah Tunggal Pada Program Sarjana di Lingkungan Universitas Gajah Mada Tahun Akademik 2017/2018

5.	Universitas Hasanuddin (Unhas)	2009	Biaya Kuliah program studi pendidikan dokter Registrasi mahasiswa baru: 350.000 (diawal masuk) <i>Basic study skill</i> : 125.000 (diawal masuk) Biaya Kuliah dari jalur SNMPTN dan jalur tulis: 750.000 (per semester) ²⁴	2015	(Uang Kuliah Tunggal Program Studi Pendidikan Dokter) Biaya kuliah tunggal : 27.806.000 1: 500.000 2: 750.000 3: 2.000.000 4: 2.400.000 5: 20.000.000 ²⁵
				2016-2018	(Uang Kuliah Tunggal Program Studi Pendidikan Dokter) 1: 500.000 2: 750.000 3: 2.000.000 4: 2.400.000 5: 20.000.000 ²⁶
6.	Universitas Diponegoro (Undip)	2012	(Biaya Pendidikan Program Studi Pendidikan Dokter) Sumbangan Pembinaan Pendidikan: 750.000 (per semester) Praktikum, Responsi dan Kegiatan Perkuliahan lainnya: 1.750.000 (per semester) ²⁷	2015	(Uang Kuliah Tunggal Program Studi Pendidikan Dokter) Biaya Kuliah Tunggal: 24.179.000 1: 500.000 2: 1.000.000 3: 6.000.000 4: 10.000.000 5 : 12.500.000 6 : 15.000.000 7: 19.000.000 ²⁸
				2016	(Uang Kuliah Tunggal Program Studi Pendidikan Dokter) Biaya Kuliah Tunggal : 31.433.000 1: 500.000 2: 1.000.000 3: 8.000.000 4: 12.500.000 5: 15.000.000 6: 17.500.000 7: 23.000.000 ²⁹

²⁴ Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 13/PML.05/2012 tentang Tarif Badan Layanan Umum Universitas Hasanuddin pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

²⁵ Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1199

²⁶ Universitas Hasanuddin, **Uang Kuliah Tunggal 2016 Universitas Hasanuddin**, <https://unhas.ac.id/> (10 Mei 2018, 21.37 WIB)

²⁷ Pengumuman Nomor 374/PENG/UN7/2012 tentang Registrasi Administratif Calon Mahasiswa Baru Universitas Diponegoro Program S1 Jalur SNMPTN Jalur Ujian Tulis Tahun Akademik 2012/2013

²⁸ Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1199

				2018	(Uang Kuliah Tunggal Program Studi Pendidikan Dokter) 1: 500.000 2: 1.000.000 3: 5.000.000 4: 10.000.000 5 : 12.500.000 6 : 15.000.000 7: 19.000.000 ³⁰
7.	Universitas Padjadjaran (Unpad)	2012	Program Studi Pendidikan Dokter SPP : 2.000.0000 (per semester) Dana Mahasiswa Baru : 2.000.000 (dibayar sekali)	2016-2018	Program Studi Pendidikan Dokter Biaya Kuliah Tunggal 23.249.056 1: 500.000 2: 1.000.000 3: 5.000.000 4: 9.000.000 5: 13.000.000 ³¹
8.	Universitas Sumatera Utara (USU)	2013	Program Studi Pendidikan Dokter Biaya Kuliah Tunggal: 12.694.000 1: 500.000 2: 1.000.000 3: 1.800.000 4: 2.900.000 5: 4.000.000 6: 5.100.000 7: 6.200.000 ³²	2015	Program Studi Pendidikan Dokter Biaya Kuliah Tunggal: 12.694.000 1 : 500.000 2 : 1.000.000 3: 1.800.000 4 : 2.900.000 5 : 4.000.000 6 : 5.100.000 7 : 6.200.000 ³³
				2016	Program Studi Pendidikan Dokter 1 : 500.000 2 : 1.000.000 3: 1.800.000 4 : 2.900.000 5 : 4.000.000 6 : 5.100.000 7 : 6.200.000 ³⁴

²⁹ Keputusan Rektor Universitas Diponegoro Nomor 405/UN7.P/HK/2016 tentang Penetapan Besaran Biaya Kuliah Tunggal (BKT) dan Uang KULiah Tunggal (UKT) per Mahasiswa per Semester serta Sumbangan Pengembangan Institusi (SPI) Program Sarjana S1 dan Program Diploma Universitas Diponegoro Tahun 2016

³⁰ Universitas Diponegoro, **Biaya Studi Program Sarjana S1 (Jalur SNMPTN/SBMPTN/SBUB) Tahun 2018**, <https://um.undip.ac.id/> (10 Mei 2018, 23.10 WIB)

³¹ Peraturan Rektor Universitas Padjadjaran Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal Mahasiswa Baru Program Diploma IV dan S1 Tahun Akademik 2016/2017

³² Lampiran Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 55 Tahun 2013 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal Perguruan Tinggi Negeri.

³³ Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1199

³⁴ Anonim, **Biaya Kuliah UKT Universitas Sumatera Utara (USU) 2016**, <https://www.masukuniversitas.com>

9.	Universitas Pendidikan Indonesia (UPI)	2010	SPP : 450.000 per semester Biaya praktikum : 250.000 per semester Biaya biaya registrasi : 280.000. iuran kemahasiswaan : 170.000. layanan kesehatan : 100.000 jas almamater : 100.000. biaya pembukaan rekening : 58.000. Biaya Peningkatan Mutu Akademik (BPMA) : 3.000.000 biaya untuk Dana Pengembangan Fasilitas (DPF) : 2.500.000. ³⁵	2018/2019	Program Studi Matematika 1 : 500.000 2 : 1.000.000 3 : 3.900.000 4 : 5.200.000 5 : 6.240.000 6 : 6.760.000 7 : 7.280.000 8 : 7.800.000 ³⁶
		2013	Program Studi Matematika Biaya Kuliah Tunggal : 5.077.000 1 : 500.000 2 : 1.000.000 3 : 3.900.000 4 : 5.200.000 5 : 6.500.000 6 : 7.800.000 ³⁷		
10.	Institut Pertanian Bogor (IPB)	2013	Ilmu Gizi Biaya Kuliah Tunggal : 6.093.000 1 : 500.000 2 : 1.000.000 3 : 2.500.000 4 : 3.100.000 5 : 3.700.000 6 : 4.300.000 7 : 4.900.000 8 : 5.500.000 ³⁸	2018	Ilmu Gizi 1: 500.000 2 : 1.000.000 3: 4.000.000 4: 7.000.000 5: 9.000.000 6: 11.000.000 ³⁹

³⁵ Anonim, **Biaya Kuliah UPI Sebelum UKT**, <https://isolapos.com/> (11 Mei 2018, 00.23 WIB)

³⁶ Universitas Pendidikan Indonesia, **Biaya Kuliah UPI Jalur seleksi SNMPTN dan SBMPTN**, <https://www.pmb.upi.edu/> (15 Mei 2018 Pukul 19.27 WIB)

³⁷ Lampiran Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 55 Tahun 2013 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal Perguruan Tinggi Negeri.

³⁸ Lampiran Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 55 Tahun 2013 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal Perguruan Tinggi Negeri.

³⁹ Institut Pertanian Bogor, <http://admissi.ipb.ac.id/> (11 Mei 2018, 00.23 WIB)

11.	Institut Teknologi Bandung (ITB)	2013	Teknik Pertambangan Biaya Kuliah Tunggal : 13.404.000 1: 400.000 2: 800.000 3: 4.000.000 4 : 8.000.000 5 : 10.000.000	2015-2018	Teknik Pertambangan Biaya Kuliah Tunggal : 13.404.000 1: 400.000 2: 800.000 3: 4.000.000 4 : 8.000.000 5 : 10.000.000

Kenaikan biaya operasional yang harus ditanggung oleh mahasiswa menyebabkan pendidikan tinggi tidak lagi dapat dijangkau oleh semua warga Negara dan merupakan bentuk pengabaian terhadap hak atas pendidikan. Pendidikan tinggi kemudian melahirkan kelas sosial sehingga memunculkan persepsi bahwa pendidikan yang berkualitas adalah pendidikan yang dibayar mahal.

Pendidikan sebagai hak asasi warga negara seharusnya menimbulkan tanggung jawab negara untuk memenuhi hak tersebut, yaitu kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*). Kegagalan melaksanakan kewajiban ini merupakan pelanggaran HAM. Ada dua tipe pelanggaran terhadap rezim hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Pertama pelanggaran melalui tindakan (*by commission*). Pelanggaran ini dapat terjadi melalui tindakan langsung negara atau pihak lain yang tidak diatur secara memadai oleh negara. Kedua, pelanggaran melalui pembiaran (*by omission*). Pelanggaran

dapat terjadi melalui tidak melakukan suatu perbuatan atau kegagalan negara untuk mengambil tindakan lanjutan yang perlu atas kewajiban hukum.⁴⁰

PTN-BH berpotensi mencederai tujuan negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa melalui jaminan hak konstitusional untuk mengenyam pendidikan. Bahwa filosofi dasar negara yang dijelaskan oleh Soepomo, Muh. Yamin dan Soekarno salah satunya adalah jaminan dan perlindungan kebutuhan dasar kepada seluruh rakyat.⁴¹ Bahwa pemenuhan Hak Atas Pendidikan berdasarkan Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945, maka sudahlah tepat adanya peran negara untuk aktif memberikan jaminan kebutuhan dasar pendidikan kepada setiap warga negaranya. Kebutuhan dasar pendidikan tidak hanya sebatas pendidikan dasar tetapi meliputi pula pendidikan menengah dan khususnya pendidikan tinggi.⁴² Sehingga kebijakan pendidikan tinggi yaitu bentuk pengelolaan PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi dan Statuta Pendirian PTN-BH dalam Peraturan Pemerintah dibawahnya harus dilaksanakan secara konsisten dengan konsepsi hak atas pendidikan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 28 C ayat (1) dan 31 ayat (1) UUD 1945. Penulis bermaksud untuk melakukan penelitian yuridis normatif yang berjudul **“Analisis Konstitusionalitas Pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum”**, untuk mengetahui konstitusionalitas bentuk pengelolaan PTN-BH.

⁴⁰ Komisi Nasional HAM, **Perlindungan dan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan dalam Instrumen HAM, Peraturan perundang-undangan nasional dan realisasinya di Indonesia**, Jakarta, Komnas HAM, 2005, hlm 6-7.

⁴¹ Lihat Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 hlm 17

⁴² Lihat Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 hlm 22

Adapun Penulis akan mendeskripsikan secara singkat penelitian terdahulu yang berkaitan dengan PTN-BH dan komersialisasi pendidikan tinggi, sehingga dapat terlihat perbedaan antara penelitian yang dilakukan Penulis dengan penelitian terdahulu pada **Tabel. 2.**

Tabel 2.
Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Universitas/ Fakultas	Tahun	Keterangan	Perbedaan
1.	Galih Ramadhan Nugroho Putra	Politik Pendidikan : Liberalisasi Pendidikan Tinggi Periode 2000-2012 (Studi Komparasi Indonesia dan India)	Universitas Indonesia/ Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik	2012	Penelitian ini membahas tentang Implementasi dari liberalisasi pendidikan di Indonesia dan India dapat dilihat pada penyelenggaraan PTN-PTN di kedua negara tersebut.	Penelitian Galih merupakan penelitian dalam perspektif ilmu politik dan ilmu sosial dan menggunakan studi komparatif antara Universitas Publik di Indonesia dan India. Penelitian Penulis merupakan penelitian hukum dan menggunakan studi peraturan perundang-undangan dan konseptual.
2.	Alldo Felix Januardy	Pengaruh Neoliberalisme terhadap Korporasi dan Komersialisasi Universitas Publik : Studi Kasus Universitas Indonesia	Universitas Indonesia/ Fakultas Hukum	2014	Penelitian menggunakan metode yuridis empiris. Penelitian ini membahas peninjauan terhadap keberlangsungan otonomi pengelolaan pendidikan tinggi sejak tahun 1999 dan implikasi nyata terhadap komersialisasi universitas, dalam hal ini Alldo Felix Januardy mengambil	Penelitian Alldo menggunakan jenis penelitian yuridis empiris yang berfokus pada objek penelitian universitas Indonesia. Penelitian penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yang tidak merujuk pada salah satu objek

					objek penelitian Universitas Indonesia	tertentu yang telah berstatus PTN-BH.
3.	Ryan Surya Pradhana	Otonomi Pengelolaan Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH)	Universitas Airlangga/ Fakultas Hukum	2015	Penelitian menggunakan metode yuridis-normatif. Penelitian ini membahas status hukum PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi dan Akibat hukum otonomi pengelolaan keuangan yang diberikan oleh PTN-BH.	Penelitian Ryan menganalisis status hukum PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi dan Akibat hukum otonomi pengelolaan keuangan sebagai konsekuensi yuridis pengelolaan PTN-BH. Sedangkan, penelitian Penulis membahas konstitusionalitas pengelolaan PTN-BH dengan menggunakan pertimbangan mahkamah dalam Putusan MK Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 sebagai pisau analisisnya.

Sumber : Data Sekunder, diolah, 2018

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, terdapat dua rumusan masalah yang dikemukakan yaitu

1. Bagaimana Implikasi Hukum Pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum?
2. Bagaimana konstiusionalitas pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum Berdasarkan Pasal 28 C Ayat (1) dan Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. untuk menjelaskan implikasi hukum pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum.
2. untuk mengetahui dan menganalisis konstiusionalitas pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum berdasarkan Pasal 28 C Ayat (1) dan Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik dalam sisi teoritis maupun dalam sisi praktis :

1. Teoritis

Adapun manfaat penelitian secara teoritis adalah sebagai berikut :

- a. sebagai suatu bahan kajian bagi masyarakat umum berkaitan dengan kebijakan pendidikan tinggi, khususnya pengelolaan Perguruan Tinggi

Negeri Badan Hukum sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;

- b. penelitian ini secara umum diharapkan dapat memperkaya perkembangan khazanah ilmu hukum khususnya bidang hukum tata negara dan menambah literatur dalam kajian kebijakan pendidikan tinggi khususnya dalam menguji konstiusionalitas pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum.

2. Praktis

Adapun manfaat penelitian secara praktis adalah sebagai berikut:

a. Bagi Masyarakat

- 1) dapat memberikan informasi kepada masyarakat atas peranannya dalam mengawal kebijakan pendidikan tinggi khususnya mekanisme pendanaan dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan tinggi;
- 2) menjadi kajian ilmiah untuk Judicial Review Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

b. Bagi Pemerintah

Dapat menjadi rekomendasi ilmiah bagi Pemerintah, khususnya Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Kemenristek) untuk menyusun kebijakan pendidikan tinggi yang sesuai dengan amanat konstitusi.

c. Bagi Mahasiswa

Dapat menjadi rekomendasi akademis bagi gerakan mahasiswa dalam memperjuangkan dan mengawal kebijakan pendidikan tinggi khususnya bentuk pengelolaan PTN-BH yang sesuai dengan amanat konstitusi dan cita-cita pendidikan nasional yaitu akses pendidikan yang merata untuk seluruh rakyat Indonesia.

E. Sistematika Penelitian

Sistematika penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab yang terdiri dari sub bab-sub bab yang saling berkaitan satu sama lain.

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi pendahuluan penelitian yang meliputi : latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis, dan orisinalitas penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan landasan teoritis dari penelitian yang berkaitan dengan judul untuk dijadikan sebagai pisau analisis dalam proses penelitian. Tinjauan pustaka berisi berkaitan dengan konstitusi, pengujian undang-undang, pengelolaan pendidikan dan hak atas pendidikan. Bahan analisis ini diperoleh melalui studi kepustakaan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini terdiri dari metode penelitian yang membahas tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis bahan hukum, teknik penelusuran bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, dan sistematika penulisan.

BAB IV : PEMBAHASAN

Bab ini merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang berpedoman pada metode penelitian dan tinjauan pustaka sebagai pisau analisis dalam penulisan pembahasan penelitian. Bab pembahasan berisi analisis konstitusionalitas pengelolaan PTN-BH.

BAB V : PENUTUP

Bab ini terdiri dari kesimpulan hasil penelitian dan saran mengenai konstitusionalitas pengelolaan PTN-BH.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Konstitusi

Bagi suatu negara, keberadaan konstitusi sangat diperlukan, konstitusi adalah bagian yang tidak terpisahkan dari sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Konstitusi bukan hanya diperlukan untuk membatasi wewenang penguasa, tetapi juga untuk menjamin hak rakyat, mengatur jalannya pemerintahan, mengatur organisasi negara, merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Jika suatu negara tidak memiliki konstitusi, dikhawatirkan akan terjadi penindasan terhadap hak-hak asasi manusia (rakyat). Sejarawan Inggris Lord Acton mengemukakan “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”. Oleh karena itu tidak berlebihan jika Aristoteles mengatakan bahwa perundangan terbaik yang disetujui oleh warga tidak akan banyak berarti, jika tidak dilandaskan secara efektif pada prinsip dasar konstitusi.¹

Istilah konstitusi secara etimologis berasal dari *constituer* (Perancis), *constitution* (Inggris), *constitutie* (Belanda), *grundgesetz* (Jerman), *constitutio* (Latin) yang secara umum berarti undang-undang dasar atau hukum dasar. Jimly Asshiddiqie mendefinisikan, konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat

¹ Ali Safa'at, **Skenario Konstitusi dan UUD NRI 1945 Pertemuan Ke-4 dan 5**, <http://safaat.lecture.ub.ac.id> (5 April 2018 pada pukul 23.46) hlm 3

berupa hukum dasar yang tertulis (lazim disebut Undang-Undang Dasar), dan dapat pula hukum tidak tertulis.² Konstitusi dalam pengertian hukum sering dipersamakan dengan Undang-Undang Dasar atau *gronwet*, tetapi seorang sarjana Belanda L.J. van Apeldoorn telah membedakan secara jelas, yaitu *gronwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis.³

Istilah konstitusi menurut Chairul Anwar adalah *fundamental laws* tentang pemerintahan suatu negara dan nilai-nilai fundamentalnya. Sementara menurut Sri Soemantri, konstitusi berarti suatu naskah yang memuat suatu bangunan negara dan sendi-sendi sistem pemerintahan Negara.⁴ Pada umumnya Undang-Undang Dasar atau konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu : (a) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi dan warganya ; (b) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental ; (c) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁵

Sedangkan Hans Kelsen membagi konstitusi menjadi dua, yaitu : konstitusi dalam arti formal dan material. Konstitusi dalam arti formal adalah suatu dokumen resmi, seperangkat norma hukum yang hanya dapat diubah dibawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus, yang tujuannya

² **Ibid** hlm 4

³ Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, **Teori dan Hukum Konstitusi**, Jakarta, Grafindo Persada, 2005, hlm 8

⁴ Rowland B. F. Pasaribu, **Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia**, dikutip dalam http://rowland_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id (23 Maret 2018 pada pukul 21.05)

⁵ Ali Safa'at, *Opcit* hlm 5

adalah untuk menjadikan perubahan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang. Konstitusi dalam arti material terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang.⁶

Konstitusi sebagaimana disebutkan di atas merupakan aturan-aturan dasar. Konstitusi juga dapat dipahami sebagai bagian dari *social contract* (kontrak sosial) individu-individu dalam masyarakat dalam membentuk suatu entitas yang disebut Negara. Oleh karena itu, tujuan konstitusi harus memuat tujuan Negara itu sendiri, yaitu Negara yang konstitusional atau Negara berkonstitusi. Negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional. Konstitusi mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang, dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi.⁷

Lebih jelas, Sovernin Lohman menjelaskan bahwa dalam konstitusi harus memuat unsur-unsur sebagai berikut: ⁸

- a. konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), artinya bahwa konstitusi merupakan konklusi dari kesepakatan masyarakat untuk membina negara dan pemerintahan yang akan mengatur mereka;

⁶ Hans Kelsen, 1971, *General Theory of Law and State*, **Teori Umum tentang Hukum dan Negara**, Terjemahan oleh Raisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, 2014 hlm 180

⁷ Ali Safa'at, *Opcit* hlm 6

⁸ Rowland B. F. Pasaribu, **Bab 10 Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia**, rowland_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id (25 Maret 2018 pukul 17.18), hlm 280.

- b. konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia dan warga negara sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban warga negara dan alat-alat pemerintahannya;
- c. Konstitusi sebagai *forma regimenis* yaitu kerangka bangunan pemerintahan

Pada prinsipnya, konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan sehingga HAM dapat terlindungi. Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*.⁹ Prinsip demikian disebut dengan supremasi konstitusi. Yang dimaksud dengan supremasi konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu Negara.¹⁰ Konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu Negara dapat dipandang dari dua aspek, yaitu aspek hukum dan aspek moral.

Pertama, konstitusi dilihat dari aspek hukum mempunyai derajat tertinggi (supremasi). Dasar pertimbangan supremasi konstitusi itu adalah beberapa hal :

- a. Konstitusi dibuat oleh badan pembuat Undang-Undang atau lembaga-lembaga.

⁹ Jimly Asshiddiqie, **Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi**, <http://jimly.com/>, (24 Mei 2018, 06.49 WIB) hlm 17

¹⁰ Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD* dikutip oleh Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi Edisi Revisi* (Jakarta, Pt. Raja Grafindo Persada, 1999) hlm 68

- b. Konstitusi dibentuk atas nama rakyat, berasal dari rakyat, kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat, dan ia harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan mereka.
- c. Dilihat dari sudut hukum yang sempit yaitu dari proses pembuatannya, konstitusi ditetapkan oleh lembaga atau badan yang diakui keabsaannya.¹¹

Kedua, jika konstitusi dilihat dari aspek moral landasan fundamental, konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dari etika moral. Apabila aturan konstitusi bertentangan dengan etika moral, maka seharusnya konstitusi dikesampingkan.¹² Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.¹³

Untuk mengetahui apakah suatu konstitusi mengkomodir proses pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM, ketentuan Undang-Undang Dasar perlu dipahami dengan seksama, tidak hanya dapat dipahami melalui teksnya saja. Harus memahami konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis, dan bahkan sosio-ekonomis yang mempengaruhi perumusannya.¹⁴ Bahwa untuk menyelidiki hukum dasar suatu Negara, harus

¹¹ Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *opcit*, hlm 69

¹² **Ibid**

¹³ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, *opcit*, hlm 18

¹⁴ **Ibid** hlm 29

menyelidiki bagaimana prakteknya dan suasana kebatinannya (*geistlichen hintergrund*) dari Undang-Undang Dasar tersebut.¹⁵ Di samping itu, setiap kurun waktu sejarah memberikan pula kondisi-kondisi kehidupan yang membentuk dan mempengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*field of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda.¹⁶

B. Pengujian Undang-Undang

Sebagai suatu sistem peraturan perundang-undangan, kesatuan tatanan hukum seharusnya tidak ada pertentangan antara aturan norma hukum satu sama lainnya. Dalam praktiknya, tidak dapat dipungkiri bahwa pertentangan antara norma hukum sering terjadi. Menurut Hans Kelsen, tidak ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi. hal itu dapat terjadi karena organ hukum yang berwenang membuat norma hukum menciptakan norma-norma yang saling bertentangan antara satu norma hukum dengan norma hukum lainnya bahwa dimungkinkan terjadi ketidaksamaan, dalam hal ini Kelsen menyebutnya dengan terjadinya konflik antar norma hukum dari berbagai tingkatan.¹⁷ Dalam praktek, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma

¹⁵ Syahnil Effendi, **Konstitusionalisme dan Konstitusi Ditinjau dari Perspektif Sejarah**, (Jurnal Humanus Vol X No. 1 Tahun 2011), hlm 77

¹⁶ **Ibid** hlm 30

¹⁷ Hans Kelsen, **The Pure Theory of Law**, dikutip oleh King Faisal Sulaiman, **Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya**, hlm 103

hukum sebagai hasil pengambilan keputusan hukum, yaitu : (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*); (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administrative (*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis (Belanda: *vonnis*).¹⁸

Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas sama-sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan (*justisial*) ataupun mekanisme *non justisial*. Jika pengujian tersebut dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut sebagai *judicial review* atau pengujian oleh lembaga judisial atau pengadilan. Akan tetapi, jika pengujian itu dilakukan bukan untuk lembaga peradilan, maka hal itu tidak dapat disebut sebagai *judicial review*.¹⁹

Dalam bahasa Inggris Amerika Serikat, upaya hukum untuk menggugat atau menguji ketiga bentuk norma hukum itu melalui peradilan sama-sama disebut *judicial review*.²⁰ Istilah *judicial review* selain digunakan pada negara yang menggunakan sistem hukum *common law* juga digunakan dalam membahas tentang pengujian pada negara yang menganut *civil law system*, seperti yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, yaitu: *judicial review* merupakan upaya pengujian oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan Iegislatif, eksekutif, ataupun yudikatif

¹⁸ Marjanne Termorshuizen, **Kamus Hukum Belanda-Indonesia** dalam Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm 1

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm 2

²⁰ **Ibid** hlm 2

dalam rangka penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*).²¹

Pengujian perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia haruslah dibedakan dari pengujian legalitas. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstiusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian legalitas, bukan menguji konstiusionalitas.²² Mahkamah Agung sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan ...”. Dalam rangka pengujian peraturan perundang-undangan, indikator dalam pengujian tersebut adalah undang-undang sehingga kemudian pengujian oleh Mahkamah Agung disebut menguji *the legality of regulation*.

Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana yang secara tegas diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945.²³ Mahkamah Konstitusi hanya menguji undang-undang saja dengan bahan uji berupa konstitusi. Sehingga tepat jika dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi menguji *the constitutionality of*

²¹ Andi Ardiyat Mirdin, **Tinjauan Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**, Skripsi tidak diterbitkan, Makassar, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2014, hlm 25-26

²² Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang** *opcit* , hlm 6.

²³ Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”

legislative law or legislation.²⁴ Pengujian konstiusional undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstiusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil ataupun materiil.²⁵

Pengujian formil adalah pengujian atas suatu produk hukum, bukan dari segi materinya. Dalam hal ini pertama yang harus dipahami bahwa pengujian formil tidak berkaitan dengan isi. Tidak sepenuhnya juga pengujian formil berada dalam ruang lingkup yang sempit bahwa identik dengan pengujian atas bentuk Undang-Undang dan bagaimana proses pembentukan Undang-Undang. Namun juga termasuk dalam ruang lingkup yang lebih luas, mencakup aspek pemberlakuan Undang-Undang meski tidak termasuk lagi dalam proses pembentukan Undang-Undang.²⁶ Pengujian materiil adalah pengujian mengenai materi muatan atau isi dari Undang-Undang. Pengujian materi juga berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi (*lex superiore derogate lex generalis*) ataupun menyangkut kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma yang berlaku umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Hakim dapat menyatakan tetap atau tidak berlakunya suatu peraturan berdasarkan asas tersebut.²⁷

²⁴ Lihat Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, *opcit* hlm 6

²⁵ **Ibid** hlm 4-5

²⁶ Bolmer Suryadi Hutasoit, **Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) (studi kritis terhadap Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945)**, skripsi tidak diterbitkan, Semarang, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2013, hlm 52.

²⁷ Lihat Jimly Asshiddiqie, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, *opcit*, hlm 53-54.

Penafsiran konstitusi digunakan dalam *judicial review* untuk menilai dan memutuskan tingkat konstitusionalitasnya setiap produk hukum atau peraturan perundang-undangan secara hierarkis. Jimly Asshiddiqie mengemukakan cakupan pengertian konstitusionalitas itu sendiri, apakah dapat dikatakan konstitusional, inkonstitusional, atau ekstra konstitusional. pertama, untuk menilai persoalan konstitusionalitas sesuatu norma yang diuji, sumber-sumber hukum tata negara dapat dipakai. Dengan kata lain, Jimly hendak mengatakan bahwa pengertian konstitusionalitas bukan konsep yang sempit yang hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah UUD saja, melainkan dapat juga pada dokumen terkait dengan naskah UUD seperti risalah, nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik, dan nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik. Kedua, karena tidak terdapat substansi definisi tentang unconstitutional, Jimly mengangkat pembedaan inkonstitusional berupa illegal atau wrong. Terhadap arti tersebut Jimly mencatat pandangan L.A. Hart bahwa inkonstitusional tidak identik dengan ilegal. Dijelaskan, bahwa jika suatu norma bertentangan dengan konstitusi tertulis, maka disebut illegal atau tidak sah, sementara jika suatu norma bertentangan dengan konstitusi yang tidak tertulis, maka dikategorikan sebagai keliru (*wrong*).²⁸

Dalam pelaksanaan kewenangan di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, konstitusionalitas memunculkan varian, apakah Undang-Undang

²⁸ Jimly Assidq, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang** dikutip oleh Inna Junaenah, **Tafsir Konstitusional Pengujian Peraturan di Bawah Undang-Undang**, <https://media.neliti.com/> (25 Mei 2018, 02.10 WIB)

yang diuji konstitusional atau inkonstitusional. Di Mahkamah Konstitusi, konstitusionalitas tersebut dinyatakan apakah bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUD 1945. Jika Mahkamah mengabulkan Permohonan pengujian materiil, maka dinyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²¹ Di luar itu dalam berbagai putusannya, Mahkamah Konstitusi mengembangkan model konstitusional bersyarat (*Conditionally Constitutional*) dan inkonstitusional bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*).²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan putusan pada tingkat pertama dan terakhir, sehingga tidak dapat dilakukan upaya hukum, seperti banding atau kasasi yang dijumpai pada Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Disamping itu, putusan MK juga bersifat final yang memiliki konsekuensi bahwa putusan tersebut langsung mengikat sebagai hukum (*legally binding*) sejak diucapkan di dalam persidangan.

Pengujian konstitusionalitas dimaksud menggunakan konstitusi (UUD 1945) sebagai batu ujinya. Undang-undang dinyatakan konstitusional ketika normanya berkesesuaian dengan norma UUD 1945, dan dinyatakan tidak konstitusional ketika normanya bertentangan dengan UUD 1945.³⁰

²⁹ Kepaniteraan dan Kesekretariatan Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, **Model dan Impelementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)**, (Jakarta, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013) hlm 9-11.

³⁰ Mardian Wibowo, *Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang* dalam <https://media.neliti.com/> (11 Januari 2018 Pukul 18.06 WIB)

Konstitusionalitas itu tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah UUD 1945. Karena itu, pada penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar itu hanya sebagian dari konstitusi yang tertulis.³¹ Untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya (*loi constitutionnelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebatinannya (*geistlichen Hintergrund*) dari Undang-Undang Dasar itu.³²

C. Hak Atas Pendidikan

1. Hak Atas Pendidikan dalam Instrumen Internasional HAM

Hak atas pendidikan diatur dalam *The Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 (disebut juga Deklarasi Umum HAM atau DUHAM). Pendidikan termasuk dalam rezim hak ekonomi, sosial, dan budaya yang dalam rezim HAM diatur dengan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. DUHAM dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya merupakan instrumen

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, opcit, hlm 5-8

³² Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia

penting dalam memberikan kerangka kerja untuk memenuhi hak atas pendidikan.³³

Konsep pendidikan dalam HAM merupakan sarana untuk merealisasikan HAM lainnya. Pendidikan diupayakan menjadi sarana penting dalam upaya penghapusan diskriminasi yang diatur lebih lanjut dalam Konvensi UNESCO (*United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization*) tentang Penentangan Diskriminasi dalam Pendidikan dan Konvensi tentang Penghapusan terhadap Diskriminasi Rasial. Pendidikan juga berperan penting dalam upaya memberdayakan perempuan melalui Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.

Pendidikan dimaksudkan sebagai sarana utama dimana orang dewasa dan anak-anak yang dimarginalkan secara ekonomi dan sosial dapat mengangkat dirinya keluar dari kemiskinan serta memperoleh cara untuk terlibat dalam komunitasnya.³⁴ Keterkaitan antara pendidikan dan penghapusan kemiskinan, khususnya penghapusan pekerja anak, menjadi fokus dua perjanjian internasional. Kedua perjanjian tersebut didukung oleh Organisasi Buruh Internasional yaitu (1) Konvensi tentang Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja dan (2) Konvensi tentang Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Anak.³⁵

³³ Lihat Komisi Nasional HAM, **Perlindungan dan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Dalam Instrumen HAM, Peraturan perundang-undangan nasional dan realisasinya di Indonesia**, Jakarta, Komnas HAM, 2005, hlm 3-4

³⁴ **Ibid** hlm 4

³⁵ Katarina Tomasevski, **Pendidikan Berbasis Hak Asasi : Penyederhanaan Persyaratan HAM Global**, Bangkok, Biro Pendidikan Wilayah Pasifik UNESCO, hlm 5

Hak Atas Pendidikan dalam instrumen internasional HAM tersebut membawa konsekuensi bagi suatu Negara untuk mengimplementasikan hak atas pendidikan yang terkandung di dalamnya. Kegagalan atas kewajiban tersebut merupakan pelanggaran HAM. Oleh karena itu, penting untuk kemudian diuraikan indikator-indikator untuk menilai sejauhmana hak atas pendidikan di Indonesia telah dilindungi dan dipenuhi oleh negara.

Merujuk pada Pasal 26 ayat (2) DUHAM dan Pasal 13 ayat (1) Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, tujuan pendidikan yang paling fundamental adalah “*education shall be directed to all development of the human personality*”. Dalam *preliminary reportnya* kepada *Commission on Human Rights United Nations*, pelapor khusus hak atas pendidikan, Katarina Tomasevski, mengemukakan empat ciri esensial yang perlu diperhatikan, baik untuk pendidikan dasar, pendidikan menengah atau pendidikan tinggi. Empat ciri-ciri tersebut adalah : (a) *availability*; (b) *accessibility*, (c) *acceptability*; (d) *adaptability*.³⁶

Tabel 3.
Indikator Hak Atas Pendidikan dalam Instrumen Internasional HAM

<i>Availability</i> (ketersediaan)	Kewajiban untuk menjamin wajib belajar dan pendidikan tanpa biaya bagi seluruh anak usia sekolah bagi suatu negara, sampai sekurang-kurangnya usia minimum untuk diperbolehkan bekerja. Kewajiban untuk menghargai kebebasan orang tua untuk memilihkan pendidikan bagi anak-anaknya, dengan
---------------------------------------	---

³⁶ Komisi Nasional HAM, *Opcit*, hlm 22

	mempertimbangkan minat anak yang bersangkutan.
<i>Accessibility</i> (keterjangkauan)	Kewajiban untuk menghapuskan eksklusivitas pendidikan berdasarkan pelarangan terhadap diskriminasi (suku, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, opini, asal, status ekonomi, kelahiran, status sosial, status minoritas atau penduduk asli, berkemampuan kurang). Kewajiban untuk menghapuskan diskriminasi gender dan rasial dengan menjamin pemberian kesempatan yang sama dalam pemenuhan HAM, daripada hanya secara formal melarang diskriminasi.
<i>Acceptability</i> (keberterimaan)	Kewajiban untuk menetapkan standar minimum pendidikan, termasuk bahasa pengantar, materi, metode mengajar, dan untuk menjamin penerapannya pada semua lembaga pendidikan. Kewajiban untuk meningkatkan mutu pendidikan dengan menjamin bahwa seluruh sistem pendidikan sejalan dengan HAM.
<i>Adaptability</i> (kerbersesuaian)	Kewajiban untuk merencanakan dan mengimplementasikan pendidikan bagi anak yang tidak mengikuti sekolah formal (misalnya, pendidikan bagi anak di pengungsian atau pengasingan, pendidikan bagi anak-anak yang kehilangan kebebasannya, atau pendidikan bagi pekerja anak). Kewajiban untuk menyesuaikan pendidikan dengan minat utama setiap anak, khususnya bagi mereka dengan kelainan, atau anak minoritas dan penduduk asli. Kewajiban untuk mengaplikasikan HAM secara utuh sebagai pedoman sehingga dapat memberdayakan HAM melalui pendidikan, misalnya hak untuk kawin dan membentuk keluarga, atau hak untuk terbebas dari tekanan dan dipekerjakan.

Sumber : *Data Sekunder, Katarina Tomasevski, Pendidikan Berbasis Hak Asasi : Penyederhanaan Persyaratan HAM Global*

2. Hak Atas Pendidikan dalam UUD 1945

Konsep HAM dalam bidang pendidikan tercermin dalam Mukadimah UUD 1945 dalam tujuan Negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Tugas Negara *in casu* pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa menimbulkan konsekuensi mendasar yaitu hak atas pendidikan sebagai hak

asasi manusia yang ditegaskan dalam UUD 1945 yaitu pada Pasal 28 C ayat (1) dan diulangi lagi dalam Pasal 31 ayat (1). Pasal 28 C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa :

“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”

Pasal 31 ayat (1) menyatakan : *“Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.”*

Adapun prinsip konstiusionalitas dalam Hak Atas Pendidikan sebagaimana yang diatur pada Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) adalah sebagai berikut. Hak atas pendidikan sebelum amandemen UUD 1945 hanya diatur pada Pasal 30 ayat (1) yang berbunyi, *“Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.”* Sedangkan Pasal 28 C ayat (1) merupakan hasil penambahan pasal pada amandemen kedua UUD 1945.

a) Pasal 31 ayat (1) UUD 1945

Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 naskah asli menyatakan bahwa *“Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.”* Dalam penjelasannya disebutkan bahwa hak mendapat pengajaran merupakan bagian rezim hak warga Negara sebagaimana pasal 27 dan pasal 28 UUD 1945 naskah asli yaitu persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan³⁷, hak

³⁷ Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia naskah asli berbunyi *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”*

atas pekerjaan dan penghidupan yang layak³⁸ dan hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran.³⁹

Masuknya gagasan pendidikan ke dalam UUD 1945 sebagai dasar Negara bermula pada sidang hari pertama, 29 Mei 1945. Soerio menyampaikan 3 syarat yang harus dipenuhi untuk menuju dasar kemerdekaan Indonesia, yaitu kuat dan santosa; subur dan makmur; dan suci abadi. Suci abadi berarti pendidikan harus didasarkan pada upaya persatuan lahir dan batin.⁴⁰ Pidato Soesanto Tirprodjo menyatakan pentingnya pendidikan sebagai bagian dari sokoguru bagi Negara Indonesia merdeka. Salah satunya adanya pendidikan rohani dan jasmani seluas-luasnya dengan menjauhkan sifat-sifat intelektualisme dan materialisme.⁴¹

Pada hari kedua 30 Mei 1945, A. Rahchim menyampaikan delapan butir penting dasar Negara Indonesia, salah satunya adalah kewajiban belajar.⁴² Tanggal 31 Mei 1945, Abdul Kadir mengusulkan pendidikan sebagai dasar pembentukan Negara baru. Selanjutnya, pada tanggal 1 Juni 1945, Soekarno mengemukakan pentingnya pendidikan untuk

³⁸ Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia naskah asli berbunyi "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."

³⁹ Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Indonesia naskah asli berbunyi "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."

⁴⁰ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IX Pendidikan dan Kebudayaan hlm 9-10

⁴¹ **Ibid** hlm 11

⁴² **Ibid** hlm 12

membangun bangsa yang merdeka dan maju.⁴³ Selanjutnya pada rapat besar 10 Juli 1945 dirumuskan rancangan pembukaan UUD 1945 yang dikenal sebagai Piagam Jakarta.

Hasil rumusan pembukaan hukum dasar, yang kemudian dikenal sebagai "Piagam Jakarta" tersebut memang tidak secara eksplisit menyebut kata pendidikan atau pengajaran, tetapi ada ungkapan *mencerdaskan kehidupan bangsa* sebagai salah satu tujuan nasional yang mempunyai makna tentang pentingnya pendidikan untuk mencapai tujuan tersebut. Namun, terdapat sebuah dokumen penting, yang tidak banyak terpublikasikan, tentang pasal pendidikan. Dokumen tersebut berupa draf awal atau rencana permulaan dari "Undang-Undang Dasar Negeri Indonesia" yang terdiri dari 11 bab dan 74 pasal.⁴⁴

BAB VIII PENGAJARAN

Pasal 68

Pengajaran adalah hal yang senantiasa diperhatikan oleh Pemerintah.

Semua badan-badan pengajaran harus di bawah pengamatan negeri dan harus diatur olehnya.

Pemerintah harus mendirikan dan mengusahakan suatu cara pengajaran yang lengkap dan laras, yang ditetapkan oleh undang-undang.

Semua sekolah-sekolah harus membantu menumbuhkan rasa cinta pada tanah air, sebagai anggota keluarga bangsa-bangsa Asia, yang bekerja bersama-sama dan menuju kesejahteraan bersama mengajarkan kewajiban-kewajiban penduduk negeri.

⁴³ Ibid hlm 13-14

⁴⁴ Rancangan Undang-Undang Dasar ini merupakan rancangan Mr. Supomo, Subardjo dan Maramis tertanggal 4 April 1942, Lihat **Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IX Pendidikan dan Kebudayaan**

Pada saat Rapat Besar Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, 13 Juli 1945, dibacakan sebuah rumusan pertama Undang-Undang Dasar. Rumusan pertama mengenai pendidikan berjudul “Tentang Pendidikan” terdapat pada Pasal 31 serta terdiri atas dua ayat, yang berbunyi sebagai berikut.

Tentang Pendidikan
Pasal 31

- 1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.
- 2) Pemerintah harus mendirikan dan mengusahakan satu sistem pengajaran nasional yang lengkap dan laras, yang diatur dengan undang-undang.

Kemudian diubah sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945 naskah asli.

Bab XII
Pendidikan
Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.
- (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan Undang-Undang.

Menurut Soepomo, dimasukkannya pasal pengajaran dalam Undang-Undang Dasar tujuannya adalah untuk menyelenggarakan sistem pengajaran dan untuk memajukan negara dan masyarakat, sehingga setiap warga negara hendaknya mendapatkan pengajaran sebab pendidikan merupakan hak-hak dasar seseorang (*grondrechts*).⁴⁵

Pada tanggal 17 Juli 1945, Sub panitia Pendidikan dan Pengajaran Panitia Persiapan Kemerdekaan yang diketuai oleh Ki Hajar Dewantara

⁴⁵ **Ibid** hlm 17

merumuskan garis-garis besar soal Pendidikan dan Pengajaran mengandung pokok pemikiran sebagai berikut :

Hak atas pengajaran⁴⁶ dalam konstitusi naskah asli mengandung konsekuensi wajib belajar (*leerplicht*). Para pendiri Negara memberi amanat kepada penyelenggara Negara untuk melaksanakan wajib belajar (*leerplicht*). Artinya, hak belajar di pasal 31 tersebut harus dipandang sebagai kewajiban konstitusional pemerintah. Pemerintah memelihara pendidikan dan kecerdasan akal budi untuk segenap rakyat dengan cukup dan sebaik-baiknya, seperti ditetapkan Undang-Undang Dasar, Pasal 31. Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan nasional tetapi masyarakat diberikan kesempatan untuk ikut berpartisipasi, misalnya dengan membentuk sekolah-sekolah.

Hak belajar dipertahankan dalam amandemen UUD 1945, tetapi redaksional “pengajaran” diubah menjadi “pendidikan”. Perubahan terhadap Bab Pendidikan Pasal 31 ditetapkan pada Perubahan Keempat, yaitu pada 2002. Pada tahap ini, pasal tentang pendidikan mengalami perubahan dalam banyak hal, terutama adanya penambahan beberapa ketentuan yang sebelumnya tidak ada. Ketentuan-ketentuan tersebut adalah tentang wajib belajar, tujuan pendidikan, anggaran pendidikan, dan memajukan ilmu pengetahuan serta teknologi. Pasal pendidikan yang awalnya hanya terdiri dua ayat, kini berubah menjadi lima ayat. Hak atas

⁴⁶ Istilah pendidikan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 naskah asli

pendidikan diatur dalam Amandemen ke IV UUD 1945. Ayat (1) Pasal ini menyatakan bahwa “setiap warga Negara berhak mendapat pendidikan.”⁴⁷

b) Pasal 28 C ayat (1)

Dimasukkannya pengaturan hak asasi manusia dalam konstitusi naskah asli mendapat pertentangan dari Soekarno dan Soepomo, HAM dianggap menganut paham individualism dan liberasime yang tidak sesuai dengan sistem kekeluargaan yang dianut Indonesia.⁴⁸ Terdapat peristiwa internasional yang perlu mendapat perhatian dalam kaitannya dengan hal asasi manusia, yaitu adanya *Universal Declaration on Human Rights* atau Deklarasi Universal PBB tentang Hak-Hak Asasi Manusia.

Momentum reformasi tahun 1998 menguatkan diaturnya HAM dalam konstitusi melalui amandemen UUD 1945. Pada 13 November 1998 Majelis Permusyawaratan Rakyat memutuskan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Ketetapan ini memuat naskah Hak Asasi Manusia yang terdiri dari (1) Pandangan dan Sikap Bangsa Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia, dan (2) Piagam Hak Asasi Manusia. Hal-hal yang pokok berkaitan dengan hak atas pendidikan adalah sebagai berikut :

Masyarakat Indonesia yang berkembang sejak masih sangat sederhana sampai modern, pada dasarnya merupakan masyarakat kekeluargaan. Masyarakat kekeluargaan telah mengenal pranata

⁴⁷ Ibid hlm 48

⁴⁸ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII hlm 59

sosial yang menyangkut hak dan kewajiban warga masyarakat yang terdiri atas pranata pendidikan dan pengajaran untuk mengembangkan kecerdasan dan kepribadian manusia.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengaturan hak atas pendidikan dalam Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 mengandung makna bahwa pendidikan merupakan hak asasi manusia yang mengandung konsekuensi bagi Negara untuk menyanggarakan wajib belajar. Hak atas pendidikan merupakan pengaturan pokok atas pendidikan yang menimbulkan tugas pemerintah untuk menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional berdasarkan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan kewajiban Negara untuk membiayai pendidikan sekurang-kurangnya 20% berdasarkan pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Dengan kata lain, hak atas pendidikan melahirkan konsekuensi wajib belajar, sehingga tugas konstitusional pemerintah adalah menyelenggarakan suatu sistem pendidikan dan mewujudkan pendidikan murah.

D. Pengelolaan PTN-BH

PTN-BH diatur sebagai salah satu pengelolaan perguruan tinggi di dalam pasal 65 UU Pendidikan Tinggi. Bentuk PTN-BH memberikan kemandirian pengelolaan di bidang ketenagakerjaan, keuangan dan sarana prasarana. Untuk menganalisis pengaturan pengelolaan PTN-BH, maka perlu untuk dianalisis terlebih dahulu pengaturan perguruan tinggi negeri, perbedaannya dengan perguruan tinggi swasta, dan pengaturan perguruan tinggi negeri dalam peraturan perundang-undangan; konsep badan hukum dalam peraturan perundang-undangan, syarat materiil badan hukum, akibat hukum badan hukum; pengelolaan PTN-BH. Adapun analisis dijabarkan dalam bentuk poin-poin sebagai berikut.

1. Pengaturan Perguruan Tinggi Negeri

Perguruan Tinggi Negeri (selanjutnya disebut PTN) adalah perguruan tinggi yang diadakan atau diselenggarakan oleh pemerintah. Perguruan Tinggi Negeri atau dapat disebut juga perguruan tinggi publik mendapatkan pembiayaan dari Negara melalui subsidi anggaran pemasukan dan belanja Negara (APBN) sehingga pendidikan sebagai hak seluruh warga negara terpenuhi. Sebelum menjelaskan konsep PTN, maka perlu kemudian diidentifikasi perbedaan PTN yang didirikan oleh pemerintah dengan perguruan tinggi swasta.

Tabel 4.
Perbedaan PTN dan PTS

No.	Pembeda	Perguruan Tinggi Negeri	Perguruan Tinggi Swasta
1.	Pengertian	Diselenggarakan oleh Negara <i>in casu</i> pemerintah	Diselenggarakan selain oleh Negara atau oleh masyarakat.
2.	Pendirian	Didirikan oleh pemerintah (Pasal 60 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi); wajib memiliki statuta (Pasal 60 ayat (5) UU Pendidikan Tinggi); ditetapkan oleh peraturan pemerintah setelah mendapatkan pertimbangan dari menteri terkait.	Didirikan oleh masyarakat berbentuk badan hukum (yayasan, perkumpulan dan sebagainya yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3.	Penerimaan mahasiswa baru	Penerimaan Mahasiswa baru PTN untuk setiap Program Studi dapat dilakukan melalui pola penerimaan Mahasiswa secara nasional dan bentuk lain. (Pasal 73 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi); (2) Pemerintah menanggung biaya calon Mahasiswa yang akan mengikuti pola penerimaan Mahasiswa baru secara nasional. (Pasal 73 ayat (2) UU Pendidikan Tinggi.	Penerimaan Mahasiswa baru PTS untuk setiap Program Studi diatur oleh PTS masing-masing atau dapat mengikuti pola penerimaan Mahasiswa baru PTN secara nasional. (Pasal 73 ayat (6) UU Pendidikan Tinggi)
4.	Kriteria calon mahasiswa baru	terdapat kriteria untuk mengedepankan mahasiswa yang	Tidak ada ketentuan khusus dalam kriteria mahasiswa baru.

		kurang mampu, nilai akademik tinggi dan tinggal di daerah terdepan, terluar dan tertinggal di wilayah NKRI minimal dua puluh persen dari jumlah mahasiswa baru	
5.	Pola pengembangan perguruan tinggi	PTN diselenggarakan minimal 1 PTN di setiap provinsi (Pasal 80 ayat (2) UU Pendidikan Tinggi)	Tidak ada ketentuan berkaitan dengan persebaran PTS di wilayah tertentu.
6.	Pendanaan	Pemerintah menetapkan standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi secara periodik untuk digunakan dasar bagi PTN untuk menetapkan biaya yang ditanggung oleh mahasiswa dan dasar bagi pemerintah untuk mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk PTN. (Pasal 88 ayat (1), (2), (3) UU Pendidikan Tinggi)	Tidak ada standar yang ditetapkan pemerintah sebagai dasar PTS dalam menentukan biaya yang harus dibebankan pada mahasiswa.
7.	Alokasi Anggaran Dasar dan Belanja Negara	Sebagai biaya operasional, dosen dan tenaga kependidikan, serta investasi dan pengembangan (Pasal 89 ayat (1) huruf a UU Pendidikan Tinggi)	Sebagai bantuan tunjangan profesi dosen, tunjangan kehormatan professor, serta investasi dan pengembangan. (Pasal 89 ayat (1) huruf b UU Pendidikan Tinggi)
8.	Pola Pengelolaan	Dibagi 3 (tiga) yaitu, PTN dengan pola pengelolaan keuangan Negara pada umumnya; PTN	Ditetapkan oleh badan penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 27

		dengan pola keunagan badan layanan umum; atau PTN sebagai badan hukum. (Pasal 27 ayat (1) PP pengelolaan PT)	ayat (7) PP Pengelolaan PT)
9.	Keorganisasian	Paling sedikit terdiri atas senat, pemimpin perguruan tinggi, satuan pengawas internal, dan dewan penyalutan. (Pasal 29 ayat (1) PP pengelolaan PT)	Organisasi PTS ditetapkan oleh badan penyelenggara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sumber : Data primer, UU Pendidikan Tinggi dan PP Pengelolaan PT

Henry Giroux berpendapat bahwa pendidikan tinggi harus bertahan pada fungsi publiknya, dalam artian dapat diakses seluruh lapisan masyarakat. Pendidikan tinggi dalam penyelenggaraannya harus dikembalikan dan dikelola sebagai hak publik. Tergerusnya pengelolaan PTN yang tidak berbasis hak publik disebabkan karena bantuan pendanaan terhadap perguruan tinggi, dominasi PTN-BH yang bergerak atas kebutuhan pasar, meningkatnya jumlah PTN yang mengejar keuntungan, lemahnya visi dari pemerintah dan lemahnya tata kelola internal dari PTN itu sendiri.⁴⁹

Perbedaan pendirian, tata kelola, alokasi anggaran pemasukan dan belanja Negara dan kontrol pemerintah dalam pengelolaannya PTN dan PTS sebagaimana yang dijelaskan dalam **Tabel 4**, dapat disimpulkan bahwa Konsep PTN dalam UU Pendidikan Tinggi dan PP Pengelolaan

⁴⁹ Alldo Fellix Januardy. *Logcit* hlm 27

PT mengedepankan hak publik dan prinsip nirlaba dalam pengelolaanya. Pemerintah masih memiliki kontrol atas pendirian, pembubaran, evaluasi dan penentuan anggaran yang dibebankan pada mahasiswa melalui kementerian riset, teknologi dan pendidikan tinggi.

2. Pengaturan Badan Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan

Suatu hal dapat dikatakan sebagai subjek hukum apabila memiliki hak dan kewajiban atau kekuasaan atas sesuatu tertentu. Pembagian subjek hukum didasarkan pada kewenangan berhak dari masing-masing subjek hukum atas sesuatu hal yang ia kuasai, dalam hal ini maka subjek hukum dibagi menjadi 2 (dua) macam yakni orang atau manusia (*natuurlijkpersoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Manusia dikatakan sebagai subjek hukum karena memiliki hak-hak subjektif berupa hak dan kewajiban.⁵⁰

Selain manusia (*natuurlijkpersoon*), subyek hukum diantaranya adalah badan-badan atau perkumpulan-perkumpulan yang dapat juga memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti manusia. Badan-badan dan perkumpulan itu mempunyai kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu lintas hukum dengan perantara pengurusnya, dapat digugat dan dapat menggugat di muka hakim. Badan atau

⁵⁰ Ryan Surya Pradana, **Otonomi Pengelolaan Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH)**, Skripsi tidak diterbitkan, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015, hlm 19

perkumpulan yang demikian itu disebut dengan badan hukum (*rechtspersoon*), artinya orang yang diciptakan oleh hukum.⁵¹ Orang yang diciptakan oleh hukum disinonimkan sebagai *artificial person*, yaitu *body (such as company) which is a person in the eye of law*.⁵²

Pengaturan badan hukum diatur dalam BAB IX Badan Hukum Pasal 1653 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer atau BW) yang berbunyi :

Pasal 1653

Selain perseroan perdata sejati, perhimpunan orang-orang sebagai badan hukum juga diakui undang-undang, entah badan hukum itu diadakan oleh kekuasaan umum atau diakuinya sebagai demikian, entah pula badan hukum itu diterima sebagai yang diperkenankan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan.

Pasal 1654 BW⁵³ melegitimasi bahwa badan hukum berkuasa untuk melakukan perbuatan-perbuatan perdata. Selanjutnya Pasal 1655 BW⁵⁴ mengatur badan hukum berhak bertindak demi dan atas nama sendiri sebagai subjek hukum. Setidaknya terdapat 3 (tiga) macam klasifikasi badan hukum berdasarkan Pasal 1653 BW, yaitu:⁵⁵

⁵¹ Lihat Subekti, **Pokok-Pokok Hukum Perdata**, Jakarta, PT. Intermasa, 1987, hlm 21

⁵² Ryan Surya Pradana, **Otonomi Pengelolaan Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH)**, Skripsi tidak diterbitkan, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015, hlm 28

⁵³ Pasal 1654 BW berbunyi “*Semua badan hukum yang berdiri dengan sah, begitu pula orang-orang swasta, berkuasa untuk melakukan perbuatan-perbuatan perdata, tanpa mengurangi perundang-undangan yang mengubah kekuasaan itu, membatasinya atau menundukkannya kepada tata cara tertentu.*”

⁵⁴ Pasal 1655 BW berbunyi “*Para pengurus badan hukum, bila tidak ditentukan lain dalam akta pendiriannya, dalam surat perjanjian atau dalam reglemen berkuasa untuk bertindak demi dan atas nama badan hukum itu, untuk mengikatkan badan hukum itu kepada pihak ketiga atau sebaliknya, dan untuk bertindak dalam sidang Pengadilan baik sebagai penggugat maupun sebagai tergugat.*”

⁵⁵ Chidir Ali, **Badan Hukum**, Bandung, Alumni, 1991, hlm 57

- ii. Badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum (negara), seperti provinsi, kota, bank yang didirikan oleh negara;
- iii. Badan hukum yang diakui oleh pemerintah (penguasa atau kekuasaan umum), seperti, Koperasi, perkumpulan – perkumpulan, gereja dan organisasi-organisasi agama, dan lain-lain;
- iv. Badan hukum yang diperbolehkan atau untuk suatu tujuan tertentu, yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan seperti perseroan terbatas, yayasan, koperasi dan sebagainya. Bentuk yang ketiga ini disebut juga badan hukum dengan konstruksi keperdataan, seperti partai politik.

Sepanjang pengaturan dalam BW, tidak ada satupun ketentuan dalam peraturan perundangan-undangan yang menjelaskan secara eksplisit pengertian yuridis mengenai badan hukum. Dalam segi doktrin hukum syarat materiil badan hukum diantaranya kekayaan badan hukum yang terpisah dari kekayaan anggota badan hukum, memiliki tujuan tertentu, mempunyai kepentingan tertentu dan pengorganisasian yang teratur.⁵⁶

Pengaturan badan hukum lebih lanjut diatur dalam perundangan-undangan yang lebih khusus contohnya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseorangan Terbatas, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Yayasan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992

⁵⁶ Ryan Surya Pradana, **Otonomi Pengelolaan Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH)**, Skripsi tidak diterbitkan, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015, hlm 27

tentang Perkoperasian. Berdasarkan penelusuran yuridis dalam undang-undang diatas, konsekuensi hukum dari badan hukum sebagai subjek hukum berarti eksistensinya tidak bergantung kepada kehendak pendiri dan anggotanya tetapi pada ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan.

Perguruan tinggi negeri merupakan salah satu badan hukum yang diadakan oleh Negara berdasarkan UU Pendidikan Tinggi. Oleh karena itu, status subjek hukum baik bagi manusia maupun suatu perkumpulan (perguruan tinggi), merupakan *conditio sine qua non*, karena tanpa kedudukannya sebagai subjek hukum, mustahil mereka dapat melakukan hubungan hukum (*rechtsverhouding*) dalam lalu lintas hukum (*rechtsverkeer*) untuk dan atas nama dirinya, mengingat mereka tidak mempunyai kemampuan hukum (*rechtsonbekwaam*) yang dapat menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolg*), dikatakan oleh J.D.A.Tonkelaar antara lain dalam bukunya "*Inleiding Rechtspersonenrecht*" sebagai berikut, "*de rechtspersonen moeten als rechtssubject kunnen functioneren*" (badan hukum harus dapat berfungsi sebagai subjek hukum). Jadi sangat jelas bahwa agar suatu perkumpulan dapat mempertahankan hak dan kewajiban hukumnya, ia mutlak harus menjadi subjek hukum, dan untuk itu satu-satunya cara, adalah dengan mengubah status perkumpulan tersebut menjadi badan hukum⁵⁷.

⁵⁷ Pernyataan Ahli Prof. Dr, Arifin .P, Soeria Atmadja, Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009

Sehingga akibat hukumnya yaitu berkuasa untuk melakukan perbuatan-perbuatan perdata dan berhak bertindak demi dan atas nama sendiri. Dengan kata lain perguruan tinggi negeri berbentuk badan hukum memiliki otonomi untuk mengelola lembaganya berupa otonomi akademik dan otonomi non-akademik.

3. Pengaturan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum

Perguruan Tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma.⁵⁸ Penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi diberikan secara selektif berdasarkan evaluasi kerja oleh Menteri kepada Perguruan Tinggi Negeri (PTN) dengan menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum atau dengan membentuk PTN Badan Hukum.⁵⁹ Dalam pengelolaan Perguruan Tinggi, terdapat tiga model penyelenggaraan dimana ada Satuan Kerja atau Perguruan Tinggi Negeri, Badan Layanan Umum, Dan PTN-BH. Lalu didalam tata kelola dan otonominya terdapat perbedaan dari beberapa aspek, diantaranya:

Tabel 5.
Perbedaan Tata Kelola Otonomi

TATA KELOLA DAN OTONOMI

⁵⁸ Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

⁵⁹ Pasal 65 Ayat (1) UU Pendidikan Tinggi

ASPEK	PTN	BLU	BADAN HUKUM
Penetapan Status	Peraturan Presiden	Keputusan Menteri Keuangan atas usul Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi	Peraturan Pemerintah
Organisasi & Tata kelola		memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan	Mandiri
Aset	Negara	Negara	Dipisahkan
Alokasi APBN	Mekanisme APBN melalui Kemenristekdik ti langsung	Mekanisme APBN melalui kemenristekdik ti langsung	Mekanisme subsidi atas penyediaan pelayan publik
Penetapan Tarif	Kementerian & PTN	ditetapkan oleh Menteri Keuangan berdasar usulan pimpinan BLU dengan mempertimbangkan aspek kontinuitas dan pengembangan layanan, daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan, serta kompetisi yang sehat.	Organ PTN wajib berkonsultasi dengan Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Pola Pelaporan Keuangan		Dilaporkan sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)	Dilaporkan bukan sebagai PNBP
Kepegawaian	PNS	PNS dan Profesional Non PNS	Pegawai PTN + PNS diperbantukan
Akuntabilitas	Menteri	Menteri + Menteri Keuangan	Pemangku kepentingan

Sumber: Bahan Sosialisasi UU Pendidikan Tinggi,

Hingga tahun 2018, terdapat 39 berbentuk satuan kerja, 26 Badan Layanan Umum, dan 11 PTN yang sudah berbadan hukum.

Tabel 6.
Jumlah PTN-BH, PTN-BLU dan PTN

PTN-BH	PTN-BLU	PTN
1. Institut Teknologi	1. Universitas	1. Universitas

Sepuluh November	Brawijaya	Malikussaleh
2. Universitas Hasanuddin	2. Universitas Negeri Semarang	2. Universitas Samudra
3. Universitas Diponegoro	3. Universitas Negeri Surabaya	3. Univeritas Syiah Kuala
4. Univeristas Padjadjaran	4. Universitas Mulawarman	4. Universitas Teuku Umar
5. Universitas Airlangga	5. Universitas Sebelas Maret	5. Universitas Negeri Medan
6. Universitas Sumatera Utara	6. Universitas Negeri Lampung	6. Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim
7. Universitas Pendidikan Indonesia	7. Universitas Negeri Yogyakarta	7. Universitas Maritim Raja Ali Haji
8. Universitas Indonesia	8. Universitas Negeri Gorontalo	8. Universitas Jambi
9. Universitas Gadjah Mada	9. Universitas Bengkulu	9. Universitas Islam Negeri Raden Fatah
10. Institut Pertanian Bogor	10. Universitas Sriwijaya	10. Universitas Bangka Belitung
11. Institut Teknologi Bandung	11. Universitas Negeri Malang	11. Univeritas Pembangunan Nasional Jakarta
	12. Universitas Negeri Jakarta	12. Univeritas Siliwangi
	13. Universitas Jendran Soedirman	13. Univeritas Singa Perbangsa
	14. Universitas Andalas	14. Universitas Islam Negeri Wali Songo
	15. Universitas Haluo Leo	15. Universitas Tidar
	16. Universitas Riau	16. Universitas Pembangunan Nasional Yogyakarta
	17. Universitas Terbuka	17. Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
	18. Universitas Udayana	18. Universitas Jember
	19. Universitas Sultan Ageng Tirtayasa	19. Universitas Trunojoyo
	20. Politeknik Negeri Malang	20. Univeritas Pembangunan Nasional Jawa Timur
	21. Universitas Tadulako	21. Univeritas Nusa Cenda
	22. Universitas Mataram	22. Univeritas Timor
	23. Universitas Negeri Padang	23. Univeritas Tanjung Pura
	24. Universitas Ganesha	24. Univeritas Palang Karaya
		25. Univeritas Lambung

		Mangkurat
		26. Institut Teknologi Kalimantan
		27. Univeritas Borneo Tarakan
		28. Univeritas Negeri Manado
		29. Univeritas Samratulangi
		30. Universitas Islam Negeri Alaudin
		31. Universitas Negeri Makasar
		32. Universitas Negeri 19 November Kolaka
		33. Universitas Negeri Gorontalo
		34. Universitas Negeri Sulawesi Barat
		35. Universitas Patimura
		36. Universitas Khairun
		37. Universitas Cenderawasih
		38. Universitas Musamus
		39. Universitas Papua

Sumber : Kajian BEM UI

UU Pendidikan Tinggi memberikan legitimasi pengelolaan keuangan PTN-BH untuk memiliki wewenang :⁶⁰

- Kekayaan awal berupa kekayaan Negara yang dipisahkan kecuali tanah;
- Tata kelola dan pengambilan keputusan secara mandiri;
- Unit yang melaksanakan fungsi akuntabilitas dan transparansi;
- Hak mengelola dana secara mandiri, transparan dan akuntabel;
- Wewenang mengangkat dan memberhentikan dosen dan tenaga kependidikan;

⁶⁰ Pasal 65 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi

- f. Wewenang mendirikan badan usaha dan mengembangkan dana abadi;
- g. Wewenang untuk membuka, menyelenggarakan, dan menutup program studi.

Terdapat sebelas PTN yang telah menjadi PTN-BH diantara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2013 Tentang Statuta Institut Teknologi Bandung (ITB); Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2013 Tentang Statuta Institut Pertanian Bogor (IPB); Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 Tentang Statuta Universitas Gajah Mada (UGM); Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013 Tentang Statuta Universitas Indonesia (UI); Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Statuta Universitas Pendidikan Indonesia (UPI); Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Statuta Universitas Sumatera Utara (USU); Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Universitas Airlangga (UNAIR); Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2015 Tentang Universitas Padjajaran (UNPAD); Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2015 Tentang Statuta Universitas Diponegoro (UNDIP); Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Universitas Hassanuddin (UNHAS); dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2015 Tentang Statuta Institut Teknologi Sepuluh November (ITS).

E. Liberalisasi Pendidikan

Pasca berakhirnya perang dunia ke II negara-negara seantero dunia mulai melakukan penataan kembali perekonomiannya. Pada saat yang sama 44 negara mengadakan sebuah pertemuan internasional yang tujuannya adalah membangun tata kelola perekonomian dunia di Bretton Woods, Hew Hampshire, Amerika Serikat.. Pertemuan ini dikenal dengan pertemuan *Bretton Woods* pada tahun 1944. Pertemuan Bretton Woods inilah yang menjadi cikal-bakal terbentuknya *International Monetary Fund* (IMF), *World Bank*, *General of Agreement on Tariff and Trade* (GATT) yang bertansformasi menjadi *World Trade Organization* (WTO). Terbentuknya beberapa lembaga ekonomi internasional ini menandakan sebuah babak baru dalam kehidupan ekonomi politik dunia yaitu globalisasi.

Globalisasi adalah sebuah kondisi dimana sekat-sekat antar negara tidak lagi menjadi hambatan dalam proses perekonomian, batas-batas yuridis dalam percepatan ekspansi perdagangan tidak lagi menjadi halangan bagi negara-negara maju untuk datang melakukan kegiatan ekonomi yang di orientasikan bagi terciptanya kumulasi modal di negara-negara berkembang. Menurut IMF, globalisasi ekonomi adalah sebuah proses historis bahwa hal ini merujuk pada integrasi ekonomi yang terus meningkat di antara bangsa-bangsa di muka bumi, terutama lewat arus perdagangan dan keuangan. Globalisasi juga merujuk pada perpindahan manusia yang diartikan sebagai tenaga kerja dan pengetahuan melewati batas-batas internasional. Harus ditambahkan juga bahwa globalisasi juga berkaitan dengan dimensi budaya, politik, dan lingkungan hidup yang lebih

luas daripada sekedar perubahan di bidang ekonomi, keuangan dan perdagangan.⁶¹

Pasca perang dingin berakhir, Amerika Serikat membentuk sebuah anasir perekonomian yang menjadi haluan bagi hampir seluruh negara di dunia barat yaitu *Washington Consensus*. Konsensus Washington percaya bahwa fundamentalisme pasar adalah jalan yang paling memungkinkan untuk menciptakan efisiensi dalam perekonomian.⁶² Konsensus Washington sering juga diidentikkan dengan paham neoliberalisme di dunia. Paham ini sangat menjunjung tinggi liberlisasi, privatisasi, dan pembatasan secara radikal campur tangan pemerintah. Dalam literatur dikenal terdapat dua aliran dalam neoliberalisme. Pertama, aliran ordo neoliberalisme yang digagas dan dikembangkan oleh para pakar yang tergabung dalam Mazhab Freideburg pada akhir abad dua puluh. Kedua, aliran neoliberalisme yang dikembangkan oleh para pakar yang tergabung dalam *The Mont Pelerin Society* (MPS). Aliran ini pada intinya mengedepankan keharusan hilangnya campur tangan pemerintah dalam perekonomian dan melepaskan semua kepada mekanisme pasar serta menjadikan pasar sebagai tolak ukur bagi keberhasilan program-program pembangunan.⁶³

Pada perundingan GATT yang terakhir dilaksanakn di Uruguay, yang hasilnya adalah terbentuknya WTO yang dikenal dengan Putaran Uruguay.

⁶¹ Mohammad Amien Rais, *Agenda-Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia*, Yogyakarta, Penerbit PPSK Press, 2008, hlm 12.

⁶² Narcis serra dan Joseph Stiglitz, *The Washington Consensus Rconsidered: Toward a New Global Govenance*, Oxford: Oxford University Press, 2008, hlm 46.

⁶³ Deliarnov, *Ekonomi Politik Mencakup Berbagai Teori dan Konsep Yang Komprehensif*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006, hlm 162

Putaran Uruguay yang dimulai di Punta del Este tahun 1986 ini terbilang istimewa karena beberapa hal. Pertama, pembahasan pada putaran ini tidak hanya membicarakan persoalan perdagangan barang tetapi juga perdagangan jasa. Kedua, dalam teks rancangan yang diajukan oleh Dirjen GATT, Arthur Ginkel, terlihat bahwa GATT ditujukan untuk menata kembali aturan main hukum dan kelembagaan internasional yang mengatur bidang-bidang pertukaran barang, hak kepemilikan intelektual, investasi asing, dan perdagangan jasa yang diarahkan demi kemajuan kapitalisme global dalam masa transformasi ekonomi yang menyeluruh akibat dari perkembangan cepat teknologi.⁶⁴ Arah dari resolusi dari Putaran Uruguay ini adalah diberlakukannya restrukturisasi dalam perjanjian perdagangan antar negara dunia yang ditujukan bagi terjadinya pembebasan kapital transnasional dari berbagai hambatan dan kewajiban dari restriksi. Disepakati juga pada putaran ini pembahasan mengenai perdagangan jasa atau GATT yang dimulai pada Januari tahun 2000.

Putaran Uruguay yang berakhir pada tahun 1994 membuat sebuah keputusan baru dengan menginstusionalisasikan proses-proses perundingan perdagangan dunia menjadi sebuah lembaga yang bernama WTO. WTO berdiri tepatnya pada 1 Januari 1995, dimana tujuannya adalah melanjutkan praktek-praktek perjanjian perdagangan dunia. WTO terbentuk sebagai lembaga multilateral yang mengatur regulasi perdagangan dunia yang mengatur prinsip-prinsip perdagangan dunia yang didalamnya meliputi: barang/ *goods* (*General Agreement on Tariff and*

⁶⁴ Mochtar Masoed, *Ekonomi Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hlm 110.

Trade/ GATT), jasa/ *services (General Agreement on Trade and Services/ GATS)*, kepemilikan intelektual (*Trade-Related Aspects of Intellectual Properties/ TRIPs*), penyelesaian sengketa (*Dispute Settlements*).

GATT merupakan perjanjian terbesar dalam sejarah perjanjian perdagangan dunia. GATT mencakup 12 sektor perdagangan jasa yang melingkupi: komunikasi, teknik dan konstruksi, distribusi, kesehatan, pendidikan, distribusi, pariwisata, kebudayaan, lingkungan, olahraga, transportasi, rekreasi, dan jasa lainnya. Dalam kaitannya pendidikan, GATT yang disepakati dalam WTO menjadi fundamen dasar terbentuknya liberalisasi sektor pendidikan secara progresif. GATT melihat bahwa sektor jasa diklasifikasikan melalui perspektif produsen semata yang diterangkan dalam *UN central product classification* sehingga tidak ada yang hal yang membedakan antara jasa dan pendidikan, walaupun sama-sama diketahui bahwa pendidikan sangatlah erat dengan kepentingan publik.

Indonesia yang masuk sebagai anggota WTO pada tahun 1995 memiliki konsekuensi meratifikasi regulasi-regulasi yang ditetapkan dalam WTO. Indonesia harus mengikuti regulasi WTO yang menegaskan bahwa sektor pendidikan menjadi komoditas jasa bukan lagi menjadi hak warga negara yang tertera dalam UUD 1945. Salah satu bentuk konkretnya adalah lahirnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang

Penanaman Modal yang memasukkan pendidikan sebagai komoditi jasa dengan batas maksimal investasi atau penanaman modal asing sebesar 49%.⁶⁵

Menurut Dave Hill, Profesor kebijakan pendidikan dari *University College, Northampton*, kebijakan liberalisasi di bidang pendidikan salah satunya adalah deregulasi dan desentralisasi jasa pendidikan dari sektor publik. Desentralisasi dan deregulasi dapat membuka peluang privatisasi, komersialisasi, dan penggunaan manajemen bisnis di dalam pengelolaan/penyelenggaraan pendidikan. Pengejawantahan dari kebijakan liberalisasi pendidikan salah satunya adalah pengurangan jumlah anggaran publik untuk pendidikan.⁶⁶

Sementara itu di dalam laporan untuk konferensi pendidikan tinggi dunia yang diselenggarakan oleh UNESCO (*United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization*) tahun 2009, Philip Albatch, Liz Reizberg, dan Laura E. Rumbley menjelaskan liberalisasi pendidikan tinggi disebabkan oleh pasar bebas dan sektor swasta yang berorientasi profit. Liberalisasi mendorong pemerintah untuk melakukan reformasi kebijakan pendidikan⁶⁷, seperti: korporatisasi, privatisasi perguruan tinggi negeri, dan mengimplementasikan pola manajemen publik baru dalam sistem anggaran dan pendanaan perguruan tinggi negeri, untuk

⁶⁵ Lihat Lampiran 2 Nomor 72-73 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka

⁶⁶ Dave Hill, **Education Services Liberation**, dalam **Winners or Lossers? Liberalizing in Public Service**, ed E. Roskam, Geneva: ILO, 2006, hlm 6-7. Dalam Galih Ramadhan Nugroho Putra, *opcit*, hlm 14.

⁶⁷ Reformasi pendidikan tinggi merupakan bagian dari upaya untuk melakukan reformasi total di segala bidang kehidupan dalam rangka membentuk tatanan masyarakat madani. Dalam jangka menengah, diharapkan perguruan tinggi berhasil mewujudkan peningkatan kualitas sumber daya manusia sesuai dengan standar internasional, pemahaman dan penerapan etika, dan kesadaran hukum masyarakat serta mampu meningkatkan peranan sumberdaya manusia Indonesia dalam percaturan bisnis Internasional. Lihat Kawahyu Kasih, Aziz Suganda, **Pendidikan tinggi Era Indonesia Baru**, Jakarta, PT. Grasindo, 1999, hlm 6-7

menyelesaikan masalah pendanaan pendidikan tinggi.⁶⁸ Liberalisasi pendidikan menurut Putra (2012) erat kaitannya dengan konsep desentralisasi, privatisasi dan komersialisasi perguruan tinggi yang mengubah perspektif perguruan tinggi yang seharusnya berbasis pada publik bergeser pada basis privat.⁶⁹

1. Komersialisasi Pendidikan Tinggi

Komersialisasi menjadi konsekuensi logis ketika dunia pendidikan dipahami sebagai usaha jasa, dan otomatis praktik pendidikan menjadi komoditas dagang yang dijual di pasar jasa sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan WTO.⁷⁰ Lingkup usaha bidang pendidikan menurut WTO mencakup : (1) pendidikan dasar (3) pendidikan menengah (4) pendidikan tinggi (4) pendidikan orang dewasa, dan (5) pendidikan lainnya.

Ada empat metode penyediaan jasa pendidikan yang selama ini dikenal dan dilegitimasi oleh WTO, yaitu : (1) *Cross-border supply*, institusi pendidikan tinggi luar negeri menawarkan kuliah – kuliah melalui internet seperti program sarjana jarak jauh melalui internet (*on-line degree program*), pembelajaran jarak jauh (*distance learning*), dan kursus jarak jauh (*tele course*); (2) *Consumption abroad*, yakni penyediaan jasa pendidikan tinggi

⁶⁸ Philip G Albatch, Liz Reisberg, dan Laura E. Rumbley, **Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution** A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education, France, UNESCO, 2009, hlm 69. Dalam Galih Ramadhan Nugroho Putra, *opcit*, hlm 14-15.

⁶⁹ Muhammad Ridha Intifadha, **Komersialisasi Pendidikan Sebagai Bentuk Kejahatan Korporasi dalam Pelaksanaan Otonomi Perguruan Tinggi di Indonesia (Studi Kasus Penyelenggaraan Program Pasca Sarjana Universitas X)**, skripsi tidak diterbitkan, Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015, hlm 18

⁷⁰ Edi Subkhan, **Pendidikan Kritis Kritik Atas Praksis Neo-liberalisme dan Standarisasi Pendidikan**, Yogyakarta : Ar-Ruzz Media, 2016, hlm 285

yang paling dominan, yaitu pengiriman mahasiswa keluar negeri; (3) *Commercial presence*, lembaga pendidikan luar negeri hadir secara fisik di Indonesia dengan membentuk *partnership*, *subsidiary*, *twinning arrangement*, dengan lembaga pendidikan tinggi dalam negeri; (4) *presence of natural persons*, yaitu dosen atau pengajar asing mengajar pada lembaga pendidikan lokal.⁷¹ Jadi dapat disimpulkan bahwa komersialisasi pendidikan tinggi merujuk pada usaha lembaga-lembaga pendidikan untuk mencari keuntungan dari mengajar, riset dan berbagai aktivitas kampus lainnya untuk menambah pendanaan pendidikan tinggi.

2. Privatisasi Perguruan Tinggi Publik

Menurut Henry M. Levin di dalam penelitiannya untuk UNESCO (*United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization*), privatisasi pendidikan adalah sebuah proses di mana lembaga pendidikan yang seharusnya menjadi tanggung jawab negara sedikit demi sedikit maupun secara cepat tidak akan dikelola lagi oleh pemerintah, baik dengan tujuan profit maupun tidak profit. Levin menambahkan arah menuju privatisasi dalam pendidikan dapat dilihat dalam pembiayaan pendidikan, sponsor sekolah, operasionalisasi sekolah dan lembaga pendidikan yang bertujuan profit.⁷² Giroux mengartikan privatisasi pendidikan sebagai

⁷¹ Effendi Sofyan, **Indonesia Menghadapi Neo-liberalisme Pendidikan**, makalah disampaikan pada Seminar Nasional “BHP dan Liberalisasi Pendidikan : Lonceng Kematian Pendidikan Nasional ?” Jakarta, 30 Agustus 2007, hlm 7. Dalam Darmaningtyas dkk, **Melawan Liberalisasi Pendidikan** hlm 35.

⁷² Muhammad Ridha Intifadha, *opcit*, hlm 21

pergeseran keberadaan intelektual di kampus, yakni dari intelektual publik digantikan oleh dominasi intelektual privat.⁷³

Sementara itu privatisasi pendidikan tinggi menurut Philip Albatch, Lis Reisberg, dan Laura Rumbley adalah kebutuhan perguruan tinggi dan sistem untuk mendapatkan pendanaan dalam membiayai (minimal sebagian) kegiatan operasionalnya. Bentuk privatisasi pendidikan tinggi adalah membebani peserta didik tanggung jawab pendanaan pendidikan, dengan bayaran (SPP) dan biaya pendidikan lainnya. Bentuk lainnya ialah komersialisasi, seperti: mendapatkan pendanaan dari kegiatan konsultasi, lisensi, penjualan kekayaan intelektual, mendapatkan keuntungan dari hasil kolaborasi dengan industri, menyewakan asset perguruan tinggi, dan sumber lainnya untuk meningkatkan pendapatan. Albatch, Reisberg, dan Rumbley menambahkan, penyebab privatisasi adalah minimnya anggaran negara dalam mendanai pendidikan tingginya, seiring meningkatnya permintaan massifikasi pendidikan tinggi dan semakin dilegitimasi dengan perdebatan pendidikan tinggi sebagai barang publik atau privat. Negara seperti Australia dan Cina telah secara terbuka meminta perguruan tingginya untuk menambah sumber pendanaan sendiri di luar pemerintah. Sedangkan, di Negara-negara lain privatisasi terjadi secara tidak langsung, sehingga perguruan tinggi mencari sumber pendanaan alternatif di luar pemerintah, karena desakan kebutuhan pendanaan.⁷⁴

⁷³ Edi Subkhan, *opcit*, hlm 249

⁷⁴ Galih Ramadhan Nugroho Putra, *opcit*, hlm 19

Santos menyatakan bahwa ketika kampus publik (PTN) sudah dikelola menggunakan logika korporasi kapitalis dalam bentuk didirikannya badan usaha dan kerjasama erat dengan dunia industri, hal ini menjadi bias untuk menyebut mana kampus public dan mana kampus privat. Dengan kata lain, dalam konteks Indonesia, mana PTN dan Perguruan Tinggi Swasta karena dua-duanya memiliki proporsi yang relatif sama dalam hal pembiayaan pendidikan yang digelontorkan Negara.⁷⁵



⁷⁵ Edi Subkhan, *opcit*, hlm 285

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipilih oleh peneliti adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.¹ Penelitian hukum normatif oleh Soejono Soekanto dan Sri Mamudji disebut juga dengan istilah penelitian kepustakaan. Nama penelitian hukum kepustakaan karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder saja. Lebih lanjut Soejono Soekanto dan Sri Mamudji menyatakan bahwa penelitian hukum normatif mencakup: a.penelitian terhadap asas-asas hukum; b.penelitian terhadap sistematik hukum; c.penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal; d.perbandingan hukum; e.sejarah hukum.²

Fokus penelitian ini adalah penelitian terhadap sinkronisasi vertikal yaitu meneliti keserasian atau konsistensi suatu peraturan perundang-undangan dalam kerangka yang hirarkis.³ Penelitian ini menganalisis bentuk pengelolaan PTN-BH yang diatur dalam UU Pendidikan Tinggi dan peraturan perundang-undangan dibawahnya sinkron dengan konstitusi. Penelitian ini berupaya untuk membuktikan apakah bentuk penormaan yang dituangkan

¹ Zainuddin Ali, **Metode Penelitian Hukum**, Jakarta : Sinar Grafika, 2011, hlm 24.

² Soejono Soekanto. Sri Mamuji. **Penelitian Hukum Normatif Sebuah Tinjauan Singkat**, Jakarta, CV Rajawali. 1985. Dalam Dyah Ochtorina Susanti, A'an Efendi, **Penelitian Hukum (Legal Reseach)** hlm 18.

³ Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum**, Jakarta , Ghahalia Indonesia, 1983, hlm 99

dalam norma hukum positif yaitu, pengelolaan PTN-BH telah sesuai atau merefleksikan konstitusi yang ingin menciptakan keadilan dalam memperoleh pendidikan melalui hak setiap warga negara atas pendidikan tinggi.⁴

B. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya menggunakan pendekatan :

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang diketengahkan.⁵ Penelitian ini berupaya menganalisis konsistensi pengaturan PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi dan Peraturan perundang-undangan dibawahnya, khususnya Peraturan Pemerintah yang mengatur statuta penerapan PTN-BH dengan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945.

b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual dengan menganalisis konsep bentuk pengelolaan PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi dan Peraturan Pemerintah yang mengatur statuta perguruan tinggi yang berstatus PTN-BH. Peneliti membatasi penelitian konsep pengelolaan PTN-BH pada Universitas Gajah Mada (UGM), Universitas Indonesia (UI), dan

⁴ Dalam ilmu hukum yang objeknya adalah norma (hukum), penelitian hukum digunakan untuk membuktikan beberapa hal berikut. 1. Apakah bentuk penormaan yang dituangkan dalam suatu ketentuan hukum positif dalam praktik hukum telah sesuai atau merefleksikan prinsip-prinsip hukum yang ingin menciptakan keadilan? Lihat Johnny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, hlm 48

⁵ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Jakarta, Prenada Media, 2005, hlm 93

Universitas Hassanuddin (UNHAS). Selain analisis tersebut dilakukan analisis konsep hak atas pendidikan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 31 UUD 1945. Kemudian konsep PTN-BH tersebut dibenturkan dengan konsep hak atas pendidikan hingga ditemukan jawaban konstiusionalitas PTN-BH.

C. Jenis Bahas Hukum

Bahan hukum yang digunakan peneliti untuk mengkaji penelitian ini meliputi:⁶

1. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim.⁷ Bahan hukum primer yang digunakan yaitu :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi;
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Gajah Mada (UGM);
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Indonesia (UI);

⁶Johnny Ibrahim, *op. cit.* hlm 296.

⁷Arwani Ahmad, **Hak Menguasai Negara di Bidang Ekonomi (Analisis dalam Perspektif Komunisme)**, skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2017, hlm 69

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum;
 - g. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2015 tentang Universitas Hassanuddin (UNHAS); dan
 - h. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009.
2. Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, diskusi dengan ahli/pakar. Bahan hukum sekunder yang digunakan peneliti yaitu :
- a. Naskah Komprehensif Amandemen UUD 1945;
 - b. Risalah sidang penyusunan UU Pendidikan Tinggi;
 - c. Naskah Akademik UU Pendidikan Tinggi; dan
 - d. Skripsi, jurnal, artikel-artikel dari media cetak maupun elektronik.
3. Bahan hukum tersier yang dibutuhkan peneliti yaitu *Black Law's Dictionary* dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum yang dilakukan oleh peneliti adalah dengan studi kepustakaan (*library research*).⁸ Bahan hukum primer bersumber dari peraturan perundang-undangan. Dalam mengumpulkan bahan

⁸ Johnny Ibrahim, *logcit*, hlm 296.

hukum sekunder dan tersier yang mendukung bahan hukum primer, didapatkan dari perpustakaan Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH), koleksi pribadi, Layanan Publik Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Jendral dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (PPID DPR RI), dan penelusuran internet.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan peneliti adalah yuridis kualitatif. Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.⁹ Teknik yuridis kualitatif dilakukan dengan metode penafsiran bahan hukum primer yaitu Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 dan UU Pendidikan Tinggi yang memuat pengaturan PTN-BH. Jenis Interpretasi yang digunakan oleh peneliti adalah sebagai berikut :

1. Penafsiran sistematis dilakukan dengan meninjau sistematika yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya, baik dalam Undang-Undang yang sama maupun dengan Undang-Undang yang lain. Aspek yang diteliti adalah pengaturan PTN-BH dalam berbagai peraturan perundang-undangan.
2. Menurut perspektif sejarah, ada dua macam penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan. Pertama, penafsiran menurut sejarah hukum (*recht*

⁹ Zainuddin Ali, *opcit*, hlm 105

historische interpretatie) dan kedua, penafsiran menurut sejarah peraturan perundang-undangan (*wet historische interpretatie*).¹⁰ Interpretasi historis dilakukan dengan menyelidiki maksud pembentuk Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 khususnya hak atas pendidikan.

Bahan hukum yang sudah disortir kemudian dilakukan analisis ilmiah dengan intepretasi sebagaimana yang disebutkan diatas dan selanjutnya akan ditarik kesimpulan.¹¹

F. Definisi Konseptual

1) Konstitusi

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu Negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis.¹²

2) Konstitusional

Konstitusional adalah bersangkutan dengan, sesuai dengan, atau diatur oleh konstitusi suatu Negara.¹³

3) Konstitusionalitas

¹⁰ Kusumadi Pudjosewojo, **Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia**, Jakarta, Aksara Baru, 1976, dalam Johnny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif** hlm 318.

¹¹ Johnny Ibrahim, *opcit*, hlm 268.

¹² Jimly Assidique, **Konstitusi dan Konstitusionalisme**, dikutip dalam <http://mitrahukum.org/> pada (tanggal 21 Maret 2018 pukul 12.45 WIB)

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), dikutip dalam <https://kbbi.web.id/konstitusional> pada (4 April 2018 pukul 14.05 WIB)

Konstitusionalitas adalah memenuhi atau sesuai dengan konstitusi (UUD 1945)

4) Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH)

PTNBH merupakan PTN yang sepenuhnya milik negara dan tidak dapat dialihkan kepada perseorangan atau swasta. Untuk melaksanakan fungsi Pendidikan Tinggi yang berada dalam lingkup tanggung jawab Kementerian, Pemerintah memberikan kompensasi atau menanggung sebagian biaya yang telah dikeluarkan oleh PTN badan hukum.¹⁴

5) Pendidikan Tinggi

Pasal 1 Angka 2 UU Pendidikan Tinggi yang menyebutkan bahwa :

Pendidikan tinggi adalah jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program diploma, program sarjana, program magister, program doctor, dan program profesi, serta program spesialis, yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi berdasarkan kebudayaan bangsa Indonesia.

¹⁴ Lihat Penjelasan Pasal 65 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945)

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Implikasi Hukum Pengelolaan PTN-BH

1. **Pengaturan Pengelolaan PTN-BH dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang bentuk dan mekanisme pendanaan PTN-BH**

Dasar hukum pengelolaan PTN-BH diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi) dan aturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi (PP Pengelolaan PT), dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang bentuk dan mekanisme pendanaan PTN-BH (selanjutnya disebut PP Pendanaan PTN-BH)

Adapun pengaturan PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi dan peraturan pelaksanaannya diuraikan dalam **Tabel 7**.

Tabel 7.
Pengaturan PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT
dan PP Pendanaan PTN-BH

Aspek	UU Pendidikan Tinggi	PP Pengelolaan PT	PP Pendanaan PTN-BH
Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi	Menteri bertanggung jawab	Pengaturan penyelenggaraan pendidikan tinggi meliputi : peran menteri, pengelolaan akademik, gelar, ijazah, dan sertifikat profesi“.	
Penetapan Status	Diberikan secara selektif berdasarkan evaluasi kerja menteri dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah	Evaluasi kinerja oleh tim independen yang dibentuk oleh dan “bertanggung jawab kepada Menteri. Penetapan PTN-BH dilakukan dengan Peraturan Pemerintah	
Penugasan	Pendidikan yang dapat dijangkau masyarakat luas		
Tata kelola		“meliputi: otonomi, pola pengelolaan, tata kelola dan akuntabilitas	
Aset		“Kekayaan awal berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah“.	“Semua aset yang diperoleh harus dicatat dalam daftar inventaris barang PTN-BH. Aset Negara yang dipisahkan dikelola PTN-BH secara tertib dan akuntabel. Tanah dikuasai

			oleh PTN-BH dan merupakan barang milik Negara.
Organisasi		“Majelis Wali Amanat, Pemimpin perguruan tinggi, dan senat akademik“	
Pendanaan	Bersumber dari : APBN dan selain APBN		<p>“Bersumber dari :</p> <p>APBN :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Bantuan pendanaan PTN-BH -dalam bentuk lain berupa pinjaman selain APBN <p>selain APBN bersumber dari :</p> <ul style="list-style-type: none"> -masyarakat, -biaya pendidikan, - pengelolaan dana abadi -usaha PTN-BH -kerjasama tridharma perguruan tinggi, -pengelolaan kekayaan PTN-BH -APBD dan/atau -pinjaman“
Alokasi APBN	“Sebagai biaya operasional, dosen dan tenaga kependidikan serta investasi dan pengembangan. Alokasi APBN		“Diberikan dalam bentuk bantuan pendanaan PTN-BH merupakan penerimaan PTN-BH yang dikelola secara

S u m b e r : D a t a r	dalam bentuk subsidi atau bentuk lainnya.		otonom dan bukan merupakan penerimaan Negara bukan pajak“. “Alokasi APBN digunakan untuk mendanai biaya operasional, biaya dosen, tenaga kependidikan, investasi dan pengembangan“
SPenetapa um Tarif m b e r : U U			“berkoordinasi dengan menteri dengan mempertimbang kan kemampuan ekonomi peserta didik, wali peserta didik atau pihak yang membiayai mahasiswa.“
Akuntabil Rtas e n d i d i k a n T i n g		“Diwujudkan melalui pemenuhan atas : kewajiban visi misi, target kinerja dan standar nasional.	“Pemimpin PTN Badan Hukum menyusun laporan kinerja dan laporan keuangan PTN- BH pada setiap tahun anggaran untuk disampaikan kepada majelis wali amanat, Menteri, dan menteri keuangan.“

Sumber: Data Sumber : UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT, PP Pendanaan PTN-BH

PTN dengan pengelolaan PTN-BH memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma. Akibat hukum PTN sebagai badan hukum adalah berkuasa untuk melakukan perbuatan-perbuatan perdata dan berhak bertindak demi dan atas nama sendiri. Dengan kata lain perguruan tinggi negeri berbentuk badan hukum memiliki otonomi untuk mengelola lembaganya berupa otonomi akademik dan otonomi non-akademik.

Otonomi pengelolaan pertama kali dikenal melalui pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan, "*Perguruan tinggi memiliki otonomi dalam pengelolaan lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi dan penelitian ilmiah*" yang kemudian juga menjadi jiwa pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan bahwa universitas memiliki otonomi pengelolaan dalam melaksanakan kegiatan Tridharma. Meskipun, sebelumnya konsep terkait otonomi pengelolaan telah tersirat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 tentang Pendidikan Tinggi yang memberikan otonomi keuangan melalui pasal 112 UU tersebut.

Pemberian otonomi perguruan tinggi sejalan dengan tuntutan reformasi, khususnya di bidang hukum. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan diperlukannya perubahan terhadap aturan-aturan hukum yang

mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka di dalam Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara dinyatakan, bahwa :

“Mekanisme hubungan pusat dan daerah cenderung menganut sentralisasi kekuasaan dan pengambilan keputusan yang kurang sesuai dengan kondisi geografis dan demografis. Keadaan ini menghambat penciptaan keadilan dan pemerataan hasil pembangunan dan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.”¹

Otonomi pengelolaan kemudian dikembangkan di dalam UU Pendidikan Tinggi. Pasal 64 UU Pendidikan Tinggi membagi bentuk otonomi menjadi dua yaitu otonomi akademik dan otonomi non akademik.

Tabel 8.
Perbedaan otonomi akademi dan non akademik

Otonomi akademik	Otonomi non akademik
‘Meliputi kebijakan dalam menetapkan tridharma (Pasal 64 ayat (2) UU Pendidikan Tinggi)’	‘meliputi kebijakan dalam pengelolaan organisasi; keuangan; kemahasiswaan; ketenagaan; dan sarana prasarana“.’ (Pasal 64 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi)

Sumber : data primer, UU Pendidikan Tinggi dan PP Pengelolaan PT

Otonomi akademik merupakan otonomi yang otomatis dimiliki pendidikan tinggi sebagai salah satu pelaksana akademik. Otonomi akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan serta pelaksanaan tridharma. Otonomi akademik erat kaitannya dengan kebenaran ilmiah

¹ Ady Kusnadi,dkk, **Penelitian Hukum tentang Aspek Hukum Perguruan Tinggi Negeri Sebagai Badan Hukum Milik Negara**, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2003, hlm 2

sebagai salah satu asas pendidikan tinggi. Pencarian kebenaran ilmiah membutuhkan iklim keilmuan yang mandiri dan otonom serta kebebasan akademik. Istilah otonomi akademik dan kebebasan mimbar akademik pertama kali diatur dalam peraturan perundang-undangan melalui penjelasan pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan,

"Kebebasan akademik dimiliki oleh sivitas akademika yang terdiri atas staf akademik dan mahasiswa. Kebebasan akademik merupakan kebebasan sivitas akademika untuk melakukan pengajaran ilmu kepada dan antara sesama warganya serta melakukan studi, penelitian, pembahasan, dan penerbitan ilmiah. Kebebasan mimbar akademik sebagai bagian dari kebebasan akademik merupakan hak dan tanggung jawab seseorang yang memiliki wewenang dan wibawa keilmuan guna mengutarakan pikiran dan pendapatnya dari mimbar akademik. Otonomi keilmuan pada hakikatnya berarti bahwa kegiatan keilmuan berpedoman pada norma keilmuan yang harus ditaati oleh para ilmuwan dan calon ilmuwan. Pengembangan perguruan tinggi diarahkan pada kemampuan menyelenggarakan pendidikan,"

Kemudian dalam perkembangannya, mimbar akademik dicantumkan dalam

Pasal 8 UU Pendidikan Tinggi yang berbunyi :

- (1) Dalam penyelenggaraan Pendidikan dan pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi berlaku kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan.
- (2) Pelaksanaan kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan di Perguruan Tinggi merupakan tanggung jawab pribadi Sivitas Akademika, yang wajib dilindungi dan difasilitasi oleh pimpinan Perguruan Tinggi.

Sedangkan otonomi non akademik berkaitan dengan otonomi dalam pengorganisasian, kelembagaan, keuangan dan sarana prasarana PTN tersebut. Adapun otonomi pengelolaan PTN-BH meliputi :

Tabel 9.
Otonomi akademik dan non-akademik pengelolaan PTN-BH

Otonomi akademik	Otonomi non akademik
<ol style="list-style-type: none"> 1. “kebijakan pengelolaan pendidikan meliputi : syarat akademik penerimaan mahasiswa, pengelolaan dan kurikulum program studi, proses dan penilaian hasil belajar, syarat kelulusan dan wisuda. 2. Kebijakan pengelaan penelitan dan pengabdian masyarakat. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kebijakan pengelolaan organisasi meliputi : sistem pengawasan internal, penjaminan mutu, operasional, struktural organisasi dan rencana strategis 2. Kebijakan pengelolaan keuangan meliputi : rencana anggaran jangka pendek dan panjang, tarif pendidikan, pengelolaan utang, piutang, penerimaan, pembelanjaan, investasu, pencatatan dan pelaporan keuangan, membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam ruang lingkup tridharma pendidikan tinggi. 3. Kebijakan pengelolaan kemahasiswaan meliputi : organisasi kemahasiswaan dan pembinaan minat bakat. 4. Kebijakan pengelolaan ketanagaan meliputi : penerimaan, penugasan, pembinaan, pengembangan dan pemberhentian sumber daya manusia, penyusunan target kerja dan jenjang karir. 5. Kebijakan pengelolaan sarana prasarana meliputi : pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan sarana dan prasarana.

Sumber : data primer, Pasal 25 PP Pengelolaan PT

Bentuk otonomi sebagaimana yang disebutkan diatas merupakan bentuk pemberian kewenangan peraturan perundang-undangan kepada pengelolaan PTN-BH. Otonomi pengelolaan PTN-BH merupakan pedoman

pelaksana wewenang yang diberikan Pasal 65 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi. Adapun hubungan wewenang dan otonomi akan dijabarkan dalam

Tabel 10.

Tabel 10.
Hubungan Wewenang dan Otonomi

No.	Wewenang	Otonomi
1.	“Kekayaan awal berupa kekayaan Negara yang dipisahkan kecuali tanah“;	“Penatausahaan pemisahan kekayaan negara untuk ditempatkan menjadi kekayaan awal PTN Badan Hukum diselenggarakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Tanah dibukukan dalam neraca PTN Badan Hukum dengan pengungkapan yang memadai dalam catatan atas laporan keuangan“.
2.	“Tata kelola dan pengambilan keputusan secara mandiri“;	“penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan organisasi terdiri atas struktur organisasi dan tata kerja“
3.	“Unit yang melaksanakan fungsi akuntabilitas dan transparansi; “	sistem pengendalian dan pengawasan internal
4.	“Hak mengelola dana secara mandiri, transparan dan akuntabel; “	rencana anggaran jangka pendek dan panjang, tarif pendidikan, pengelolaan utang, piutang, penerimaan, pembelanjaan, investasi, pencatatan dan pelaporan keuangan, membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam ruang lingkup tridharma pendidikan tinggi.
5.	“Wewenang mengangkat dan memberhentikan dosen dan tenaga kependidikan“;	“penerimaan, penugasan, pembinaan, pengembangan dan pemberhentian sumber daya manusia, penyusunan target kerja dan jenjang karir.
6.	“Wewenang mendirikan	“pemilikan sarana dan prasarana; “

	badan usaha dan mengembangkan dana abadi; “	
7.	“Wewenang untuk membuka, menyelenggarakan, dan menutup program studi. “	“Otonomi akademik untuk penetapan norma, kebijakan operasional dan pelaksanaan dalam pembukaan, perubahan, dan penutupan Program Studi“.

Sumber : data primer, UU Pendidikan Tinggi dan PP Pengelolaan PT

Tabel tersebut menjelaskan bahwa setiap wewenang pengelolaan PTN-BH melahirkan otonomi pengelolaan yang berfungsi secara teknis untuk melaksanakan wewenang yang dimiliki PTN-BH. Harapannya, dengan diberikan otonomi pengelolaan, maka wewenang pengelolaan PTN-BH dapat berjalan lebih efektif.

2. Pengaturan Pengelolaan PTN-BH di Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada dan Universitas Hasanuddin

Penyelenggaraan perguruan tinggi negeri diatur dalam Statuta. Statuta PTN-BH ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Statuta PTN-BH adalah peraturan dasar pengelolaan PTN-BH yang digunakan sebagai landasan peraturan dan prosedur operasional di PTN yang telah berstatus PTN-BH. Peneliti membatasi penelitian konsep pengelolaan PTN-BH pada Universitas Gajah Mada (UGM), Universitas Indonesia (UI), dan Universitas Hassanuddin (Unhas). Penelusuran hukum statuta masing-masing PTN diperlukan untuk mengetahui pengaturan PTN-BH di UI,

UGM dan Unhas. Berikut adalah perbandingan pengelolaan PTN-BH Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada dan Universitas Hasanuddin

Tabel 11.
Perbandingan Statuta UI, UGM dan Unhas

Pembeda	UI	UGM	Unhas
Kerangka Peraturan	“Bab I Ketentuan Umum Bab II Identitas Bab III Penyelenggaraan Tridharma Bab IV Sistem Pengelolaan Bab V Sistem Penjaminan Mutu Internal Bab VI Kode Etik Bab VII Bentuk dan Tata Cara Penetapan Peraturan Bab VIII Perencanaan Bab IX Pendanaan dan Kekayaan Bab X Ketentuan Peralihan Bab XI Ketentuan Penutup“	“Bab I Ketentuan Umum Bab II Identitas Bab III Penyelenggaraan Tridharma Bab IV Sistem Pengelolaan Bab V Sistem Penjaminan Mutu Internal Bab VI Bentuk dan Tata Cara Pembentukan Peraturan Bab VII Pendanaan dan Kekayaan Bab VIII Ketentuan Peralihan Bab IX Ketentuan Penutup“	“Bab I Ketentuan Umum Bab II Identitas Bab III Penyelenggaraan Tridharma Perguruan Tinggi Bab IV Sistem Pengelolaan Bab V Sistem Penjaminan Mutu Internal Bab VI Kode Etik Bab VII Bentuk dan Tata Cara Penetapan Peraturan Bab VIII Perencanaan Bab IX Pendanaan dan Kekayaan Bab X Ketentuan Peralihan Bab XI Ketentuan Penutup“
Bentuk Statuta	“Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013 Tentang Statuta Universitas Indonesia (UI) “	“Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 Tentang Statuta Universitas Gajah Mada (UGM) “	“Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Universitas Hassanuddin“

Penyelenggaraan pendidikan tinggi	“Rektor	“Rektor	“Rektor
Wewenang	“Diatur dalam UU Pendidikan Tinggi	““Diatur dalam UU Pendidikan Tinggi	““Diatur dalam UU Pendidikan Tinggi
Tata kelola	“Rektor bertanggung jawab atas pengelolaan dan penyelenggaraan UI yang menjadi kewenangannya kepada MWA untuk bidang nonakademik, dan kepada SA untuk bidang akademik“.	“UGM memiliki otonomi bidang otonomi akademik dan non akademik dan untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma“	“Unhas memiliki otonomi dalam pengelolaan dan penyelenggaraan perguruan tinggi dengan prinsip akuntabel, transparan, nirlaba, efisien, dan efektif“.
Aset	“Kekayaan awal UI merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, kecuali tanah. Besarnya kekayaan awal UI nilainya ditetapkan oleh menteri keuangan dan pemanfaatannya harus disetujui menteri keuangan. Barang Milik Negara berupa tanah penggunaanya diserahkan ke UI dan tidak dapat	“Kekayaan awal UGM berupa kekayaan milik negara yang dipisahkan, kecuali tanah. Besar nilai kekayaan awal ditetapkan menteri keuangan“	“Kekayaan awal Unhas berupa kekayaan negara yang dipisahkan, kecuali tanah. Nilai kekayaan awal ditetapkan oleh menteri keuangan“.

	dipindahtangan kan dan dijaminkan kepada pihak lain“.		
Organisasi	“Majelis Wali Amanat Rektor Senat Akademik Dewan Guru Besar“	“Majelis Wali Amanat Rektor Senat Akademik“	“Majelis Wali Amanat Rektor Senat Akademik“
Pendanaan	“Sumber : APBN selain APBN : -masyarakat -biaya pendidikan -pengelolaan dana abadi -pendapatan dari badan/satuan UI -kerjasama tridharma -pengelolaan kekayaan Negara yang diberikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk kepentingan pengembangan pendidikan tinggi dan/atau sumber lain yang sah“	“Sumber : APBN selain APBN : -masyarakat -biaya pendidikan -pengelolaan dana abadi dan usaha- usaha UGM -kerjasama tridharma -pengelolaan kekayaan Negara yang diberikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk kepentingan pengembangan pendidikan tinggi dan/atau sumber lain yang sah“	“Sumber : APBN selain APBN : -masyarakat -biaya pendidikan -pengelolaan dana abadi -usaha Unhas -kerjasama tridharma perguruan tinggi -pengelolaan kekayaan unhas -APBD -pinjaman“
Alokasi APBN	“a.pemenuhan kepentingan peserta didik; b. pelaksanaan Tridharma Perguruan	“untuk menjalankan fungsi kemanfaatan umum. “	Tidak diatur

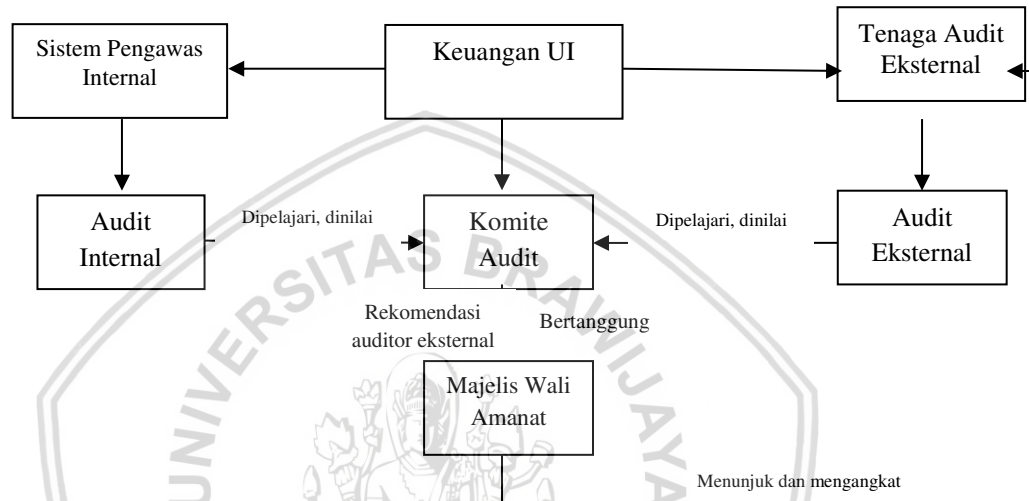
	Tinggi; c. peningkatan kualitas layanan pendidikan dan pengajaran; dan d. penggunaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. “		
Penetapan Tarif	“Pendapatan UI berupa biaya pendidikan ditentukan berdasarkan standar satuan biaya operasional menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan kemampuan Mahasiswa, orangtua Mahasiswa, atau pihak lain yang membiayainya“	Tidak diatur	Tidak diatur
Akuntabilitas	“Setiap tahun rektor harus menyampaikan laporan tahunan kepada MWA, senat akademik dan dewan guru besar yang	“Setiap tahun dan pada akhir masa jabatan rektor, rektor harus menyampaikan laporan tahunan akademik dan non akademik kepada	“Akuntabilitas publik Unhas terdiri atas akuntabilitas akademik dan akuntabilitas nonakademik. Akuntabilitas publik wajib

	terdiri atas laporan keuangan yang sudah diaudit oleh auditor eksternal; dan laporan kinerja kegiatan akademik dan non akademik“	Menteri. Laporan tahunan UGM dipublikasikan kepada masyarakat“	diwujudkan paling sedikit: a. memberikan pelayanan pendidikan yang paling sedikit memenuhi Standar Nasional Pendidikan Tinggi; b. menyelenggarakan tata kelola perguruan tinggi berdasarkan praktik terbaik yang dapat dipertanggungjawabkan; c. menyusun laporan keuangan Unhas tepat waktu, sesuai standar akuntansi yang berlaku, serta diaudit oleh akuntan publik; dan d. melakukan pelaporan lainnya secara transparan, tepat waktu, dan akuntabel. “
Kekayaan	“Terdiri atas benda tetap kecuali tanah yang bersumber dari APBN dan APBD; benda bergerak, kekayaan intelektual yang terbukti secara sah menjadi milik UI“	“Kekayaan UGM terdiri atas seluruh kekayaan, baik yang telah ada maupun yang akan ada, baik dalam bentuk benda tetap maupun benda bergerak, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud“	“Kekayaan Unhas dapat bersumber dari kekayaan awal, hasil pendapatan Unhas, bantuan atau hibah dari pihak lain, dan/atau sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan“
Pengawasan	Dijabarkan pada	Dijabarkan pada	Dijabarkan pada

n keuangan	bagian 1	bagian 2	bagian 3
Dosen dan tenaga kependidikan	“Terdiri dari a.pegawai negeri sipil yang diangkat UI sesuai kebutuhan b. pegawai tetap : diangkat UI sesuai kebutuhan c. pegawai tidak tetap : diangkat berdasarkan perjanjian kerja“	“Terdiri dari a.pegawai negeri sipil yang diperkerjakan : memenuhi syarat sebagai pegawai UGM b. pegawai tetap : diatur dalam Peraturan Rektor UGM c. pegawai tidak tetap : diatur dalam peraturan rektor UGM.	“Terdiri dari: a.pegawai negeri sipil b. non pegawai negeri sipil“
Program Studi	“Rektor berwenang mendirikan, menggabungkan, dan/atau membubarkan Fakultas, Departemen dan/atau program studi yang dipandang perlu, atas persetujuan Senat Akademik.	Rektor berwenang mendirikan, menggabungkan dan membubarkan program studi yang telah disetujui oleh Senat akademik. Majelis Wali Amanat berwenang mengesahkan persetujuan atas kebijakan rektor pada program studi yang sudah disetujui senat akademik.	sepenuhnya wewenang senat akademik dalam mengatur pembukaan, penutupan dan pengelolaa program studi.

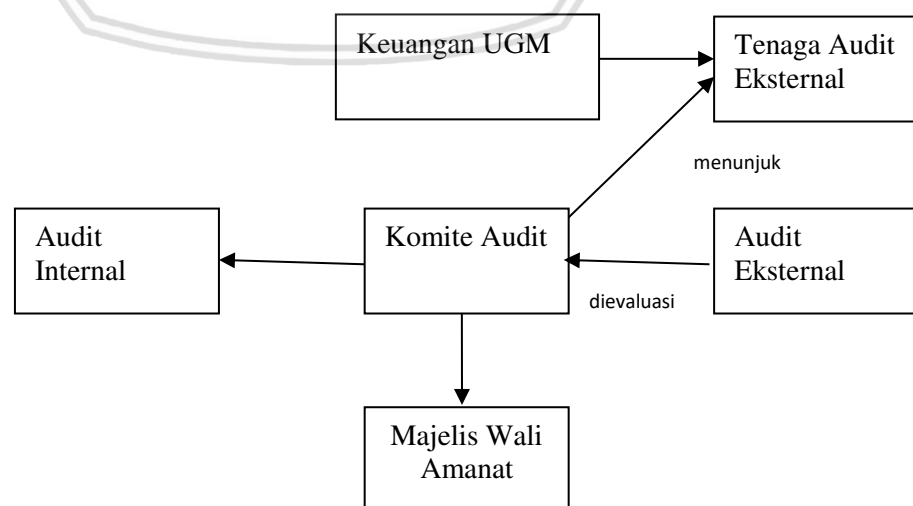
Sumber : data primer, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 Tentang Statuta Universitas Gajah Mada (UGM), Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013 Tentang Statuta Universitas Indonesia (UI), dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Universitas Hassanuddin

Bagan 1.
Pengawasan Keuangan UI



Sumber : Data primer, Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013
Tentang Statuta Universitas Indonesia (Statuta UI)

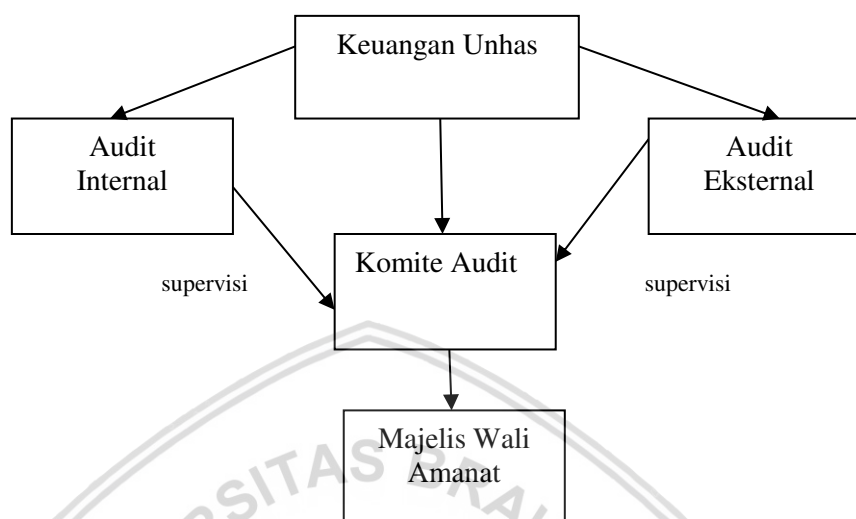
Bagan 2.
Pengawasan Keuangan UGM



*Sumber : Data primer, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013
Tentang Statuta Universitas Gajah Mada (Statuta UGM)*



**Bagan 3.
Pengawasan Keuangan Unhas**



Sumber : Data primer, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Universitas Hassanuddin (Statuta Unhas)

Statuta PTN-BH merupakan pengejawantahan dari pengaturan pengelolaan PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH. Statuta PTN-BH harus secara konsisten mengamalkan aspek yang diatur dalam UU Pendidikan Tinggi dan Peraturan pelaksanaannya. Penulis membandingkan pengaturan pengelolaan PTN-BH dari aturan ‘induknya’ yaitu UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH dengan peraturan dasar pengelolaan PTN yang berstatus PTN-BH. Berikut perbandingan pengaturan pengelolaan PTN-BH berdasarkan UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH dengan Statuta UI.

Tabel 12.
Perbandingan Pengaturan Pengelolaan PTN-BH di UI

Aspek	Pengaturan PTN-BH	
	UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT, PP Pendanaan PTN-BH	Statuta UI
Penyelenggaraan pendidikan tinggi	Menteri bertanggung jawab	“Rektor adalah organ UI yang memimpin penyelenggaraan dan pengelolaan UI. “
Tata kelola	“Pengaturan Pengelolaan Perguruan Tinggi meliputi: a. otonomi Perguruan Tinggi; b. pola Pengelolaan Perguruan Tinggi; c. tata kelola Perguruan Tinggi; dan d. akuntabilitas publik.“	“Rektor
Aset	“Kekayaan awal PTN Badan Hukum berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah. tanah yang berada dalam penguasaan PTN-BH yang diperoleh dari APBN merupakan barang milik Negara“	“Kekayaan awal UI merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, kecuali tanah. Besarnya kekayaan awal UI nilainya ditetapkan oleh menteri keuangan dan pemanfaatannya harus disetujui menteri keuangan. Barang Milik Negara berupa tanah penggunaanya diserahkan ke UI dan tidak dapat dipindahtangankan dan dijaminakan kepada pihak lain“.
Organisasi	“Majelis Wali Amanat, Pimpinan perguruan tinggi, dan senat akademik“	“Majelis Wali Amanat Rektor Senat Akademik Dewan Guru Besar“
Pendanaan	“Bersumber dari :	“Sumber :

	<p>APBN :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Bantuan pendanaan PTN-BH -dalam bentuk lain berupa pinjaman selain APBN“ <p>“selain APBN bersumber dari :</p> <ul style="list-style-type: none"> -masyarakat, -biaya pendidikan, - pengelolaan dana abadi -usaha PTN-BH -kerjasama tridharma perguruan tinggi, -pengelolaan kekayaan PTN-BH -APBD dan/atau -pinjaman 	<p>APBN selain APBN :</p> <ul style="list-style-type: none"> -masyarakat -biaya pendidikan -pengelolaan dana abadi -pendapatan dari badan/satuan UI -kerjasama tridharma -pengelolaan kekayaan Negara yang diberikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk kepentingan pengembangan pendidikan tinggi dan/atau sumber lain yang sah“
Alokasi APBN	<p>“Alokasi APBN digunakan untuk mendanai biaya operasional, biaya dosen, tenaga kependidikan, investasi dan pengembangan“</p>	<p>“a.pemenuhan kepentingan peserta didik;</p> <p>b. pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi;</p> <p>c. peningkatan kualitas layanan pendidikan dan pengajaran; dan</p> <p>d. penggunaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. “</p>
Penetapan Tarif	<p>“Berdasarkan pedoman teknis penetapan tarif yang ditetapkan oleh Menteri. Penetapan tarif biaya pendidikan wajib berkonsultasi dengan menteri dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomi mahasiswa, orang tua mahasiswa atau pihak</p>	<p>“Pendapatan UI berupa biaya pendidikan ditentukan berdasarkan standar satuan biaya operasional menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan kemampuan Mahasiswa, orangtua Mahasiswa, atau pihak</p>

	yang membiayai mahasiswa“	lain yang membiayainya“
Akuntabilitas	“Pemimpin PTN Badan Hukum menyusun laporan kinerja dan laporan keuangan PTN-BH pada setiap tahun anggaran untuk disampaikan kepada majelis wali amanat, Menteri, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. “	“Setiap tahun rektor harus menyampaikan laporan tahunan kepada MWA, senat akademik dan dewan guru besar yang terdiri atas laporan keuangan yang sudah diaudit oleh auditor eksternal; dan laporan kinerja kegiatan akademik dan non akademik“

Sumber : Data primer, UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT, PP Pendanaan PTN-BH dan Statuta UI

Berikut perbandingan pengaturan pengelolaan PTN-BH berdasarkan UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH dengan Statuta UGM

Tabel 13.
Perbandingan Pengaturan Pengelolaan PTN-BH di UGM

Aspek	Pengaturan PTN-BH	
	UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT, PP Pendanaan PTN-BH	Statuta UGM
Penyelenggaraan pendidikan tinggi	Menteri bertanggung jawab	Rektor
Tata kelola	Pengaturan Pengelolaan Perguruan Tinggi meliputi: a. otonomi Perguruan Tinggi; b. pola Pengelolaan Perguruan Tinggi; c. tata kelola Perguruan Tinggi; dan d. akuntabilitas publik.	UGM memiliki otonomi bidang otonomi akademik dan non akademik dan untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma
Aset	Kekayaan awal PTN Badan Hukum berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah. tanah yang berada dalam penguasaan PTN-BH yang diperoleh dari APBN merupakan barang milik Negara	Kekayaan awal UGM berupa kekayaan milik negara yang dipisahkan, kecuali tanah. Besar nilai kekayaan awal ditetapkan menteri keuangan
Organisasi	Majelis Wali Amanat, Pimpinan perguruan tinggi, dan senat akademik	Majelis Wali Amanat Rektor Senat Akademik
Pendanaan	Bersumber dari : APBN : -Bantuan pendanaan PTN-BH -dalam bentuk lain berupa pinjaman selain APBN selain APBN bersumber dari :	Sumber : APBN selain APBN : -masyarakat -biaya pendidikan -pengelolaan dana abadi dan usaha-usaha UGM -kerjasama tridharma -pengelolaan kekayaan Negara yang diberikan

	-masyarakat, -biaya pendidikan, - pengelolaan dana abadi -usaha PTN-BH -kerjasama tridharma perguruan tinggi, -pengelolaan kekayaan PTN-BH -APBD dan/atau -pinjaman	oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk kepentingan pengembangan pendidikan tinggi dan/atau sumber lain yang sah
Alokasi APBN	Alokasi APBN digunakan untuk mendanai biaya operasional, biaya dosen, tenaga kependidikan, investasi dan pengembangan	untuk menjalankan fungsi kemanfaatan umum.
Penetapan Tarif	Berdasarkan pedoman teknis penetapan tarif yang ditetapkan oleh Menteri. Penetapan tarif biaya pendidikan wajib berkonsultasi dengan menteri dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomi mahasiswa, orang tua mahasiswa atau pihak yang membiayai mahasiswa	Tidak diatur
Akuntabilitas	Pemimpin PTN Badan Hukum menyusun laporan kinerja dan laporan keuangan PTN- BH pada setiap tahun anggaran untuk disampaikan kepada majelis wali amanat, Menteri, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.	Setiap tahun dan pada akhir masa jabatan rektor, rektor harus menyampaikan laporan tahunan akademik dan non akademik kepada Menteri. Laporan tahunan UGM dipublikasikan kepada masyarakat

Sumber : Data primer, UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT, PP Pendanaan PTN-BH dan Statuta UGM

Berikut perbandingan pengaturan pengelolaan PTN-BH berdasarkan UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH dengan Statuta Unhas.



Tabel 14.
Perbandingan Pengaturan Pengelolaan PTN-BH di Unhas

Aspek	Pengaturan PTN-BH	
	UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT, PP Pendanaan PTN-BH	Statuta Unhas
Penyelenggaraan pendidikan tinggi	Menteri bertanggung jawab	Rektor
Tata kelola	Pengaturan Pengelolaan Perguruan Tinggi meliputi: a. otonomi Perguruan Tinggi; b. pola Pengelolaan Perguruan Tinggi; c. tata kelola Perguruan Tinggi; dan d. akuntabilitas publik.	Unhas memiliki otonomi dalam pengelolaan dan penyelenggaraan tridharma perguruan tinggi dengan prinsip akuntabel, transparan, nirlaba, efisien, dan efektif.
Aset	Kekayaan awal PTN Badan Hukum berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah. tanah yang berada dalam penguasaan PTN-BH yang diperoleh dari APBN merupakan barang milik Negara	Kekayaan awal Unhas berupa kekayaan negara yang dipisahkan, kecuali tanah. Nilai kekayaan awal ditetapkan oleh menteri keuangan.
Organisasi	Majelis Wali Amanat, Pimpinan perguruan tinggi, dan senat akademik	Majelis Wali Amanat Rektor Senat Akademik
Pendanaan	Bersumber dari : APBN : -Bantuan pendanaan PTN-BH -dalam bentuk lain berupa pinjaman selain APBN selain APBN bersumber dari :	Sumber : APBN selain APBN : -masyarakat -biaya pendidikan -pengelolaan dana abadi -usaha Unhas -kerjasama tridharma perguruan tinggi -pengelolaan kekayaan

	-masyarakat, -biaya pendidikan, - pengelolaan dana abadi -usaha PTN-BH -kerjasama tridharma perguruan tinggi, -pengelolaan kekayaan PTN-BH -APBD dan/atau -pinjaman	unhas -APBD -pinjaman
Alokasi APBN	Alokasi APBN digunakan untuk mendanai biaya operasional, biaya dosen, tenaga kependidikan, investasi dan pengembangan	Tidak diatur
Penetapan Tarif	Berdasarkan pedoman teknis penetapan tarif yang ditetapkan oleh Menteri. Penetapan tarif biaya pendidikan wajib berkonsultasi dengan menteri dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomi mahasiswa, orang tua mahasiswa atau pihak yang membiayai mahasiswa	Tidak diatur
Akuntabilitas	Pemimpin PTN Badan Hukum menyusun laporan kinerja dan laporan keuangan PTN- BH pada setiap tahun anggaran untuk disampaikan kepada majelis wali amanat, Menteri, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.	Akuntabilitas publik Unhas terdiri atas akuntabilitas akademik dan akuntabilitas nonakademik. Akuntabilitas publik wajib diwujudkan paling sedikit: a. memberikan pelayanan pendidikan yang paling sedikit memenuhi Standar Nasional Pendidikan Tinggi; b. menyelenggarakan tata

		kelola perguruan tinggi berdasarkan praktik terbaik yang dapat dipertanggungjawabkan; c. menyusun laporan keuangan Unhas tepat waktu, sesuai standar akuntansi yang berlaku, serta diaudit oleh akuntan publik; dan d. melakukan pelaporan lainnya secara transparan, tepat waktu, dan akuntabel.
--	--	---

Sumber : Data primer, UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT, PP Pendanaan PTN-BH dan Statuta Unhas

UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH mengatur dasar dan pedoman pengelolaan PTN-BH. Peraturan dasar tersebut diejawantahkan melalui masing-masing statuta PTN yang berstatus PTN-BH. Berdasarkan **Tabel 12, Tabel 13 dan Tabel 14** dapat disimpulkan bahwa pengaturan pengelolaan PTN-BH dalam UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH dilaksanakan secara konsisten dalam pengaturan pengelolaan PTN-BH di UI, UGM dan Unhas. Berkenaan dengan statuta UI, UGM dan Unhas memiliki tata kelola PTN-BH yang berbeda-beda disebabkan karena otonomi akademik dan non akademik yang diberikan sebagai konsekuensi yuridis status PTN-BH. Namun, statuta tersebut masih berpedoman pada peraturan dasar pengelolaan PTN-BH yaitu UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH.

3. Implikasi Hukum Pengelolaan PTN-BH

Implikasi hukum merupakan akibat hukum yang akan terjadi berdasarkan suatu peristiwa hukum tertentu. Hal ini memberikan makna bahwa dalam implikasi hukum terkandung unsur hubungan hukum antar *person*, peristiwa hukum dan akibat hukum. Adapun implikasi hukum otonomi non akademik pengelolaan PTN-BH adalah sebagai berikut.

a) Kenaikan penarikan pendanaan pada sektor masyarakat

Berdasarkan PP Pengelolaan PT, PTN dengan bentuk pengelolaan PTN-BH secara otonom dapat menentukan penarikan biaya setiap jenis layanan pendidikan. Dengan kata lain, perguruan tinggi secara legal dapat menarik biaya pendidikan tinggi kepada peserta didik tanpa batasan yang jelas dengan prinsip nirlaba, jika dibandingkan dengan sumber penerimaan melalui alokasi APBN atau APBD. Hal ini yang menyebabkan komersialisasi pendidikan secara legal diperbolehkan dalam batasan tertentu. Adapun pendanaan PTN-BH adalah sebagai berikut.

Tabel 15.
Sumber Pendanaan PTN-BH

No.	Sumber	Rincian	Pembatasan
1.	APBN	Bantuan pendanaan PTN-BH	Bagian dari 20% alokasi anggaran fungsi pendidikan yang ditetapkan oleh Menteri
		Dalam bentuk lain berupa pinjaman	-
2.	Selain APBN	Masyarakat berupa hibah, wakaf, zakat, persembahan kasih, kolekte, dana punia, sumbangan individu dan/atau perusahaan, dana abadi pendidikan tinggi	-
		Biaya pendidikan	-
		Pengelolaan dana abadi	-
		Usaha PTN-BH	-
		Kerjasama tridharma perguruan tinggi	-
		Pengelolaan kekayaan PTN-BH	-
		APBD	-
		Pinjaman	-

Sumber : Data Primer, PP Pendanaan Pendidikan Tinggi

Sebagaimana yang telah disebutkan diatas, perguruan tinggi dengan pengelolaan PTN-BH secara legal diperbolehkan untuk menarik dana selain dari APBN, termasuk diantaranya masyarakat, perusahaan dan peserta didik dengan prinsip nirlaba atau tidak mencari keuntungan. Berdasarkan pasal 63 UU Pendidikan Tinggi, salah satu prinsip pelaksanaan otonomi pengelolaan perguruan tinggi. Yang dimaksud dengan “prinsip nirlaba” adalah prinsip kegiatan yang tujuannya tidak untuk mencari laba, sehingga seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan harus

ditanamkan kembali ke Perguruan Tinggi untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan.² Artinya, penarikan biaya pendidikan tinggi pada masyarakat diperbolehkan dalam batas tertentu sepanjang tidak diperuntukkan untuk mencari keuntungan. Pengelolaan dana dengan prinsip nirlaba tidak secara otomatis membuat pendidikan terjangkau oleh masyarakat, padahal biaya adalah satu penyebab permasalahan pendidikan di Indonesia. apakah prinsip nirlaba secara otomatis menyebabkan biaya pendidikan terjangkau tergantung pada :

(a) pengaturan alokasi APBN untuk biaya pendanaan PTN-BH; (b) besarnya biaya yang dapat ditarik bagi peserta didik; (c) kemampuan PTN-BH untuk mendapatkan pendanaan dari sumber lain selain APBN dan peserta didik. komersialisasi pendidikan tinggi ditandai dengan meningkatnya jumlah penarikan biaya ke peserta didik melebihi biaya pendanaan PTN-BH dari alokasi APBN yang digunakan untuk membiayai biaya operasional PTN-BH yang tidak mampu dipenuhi oleh pemerintah.

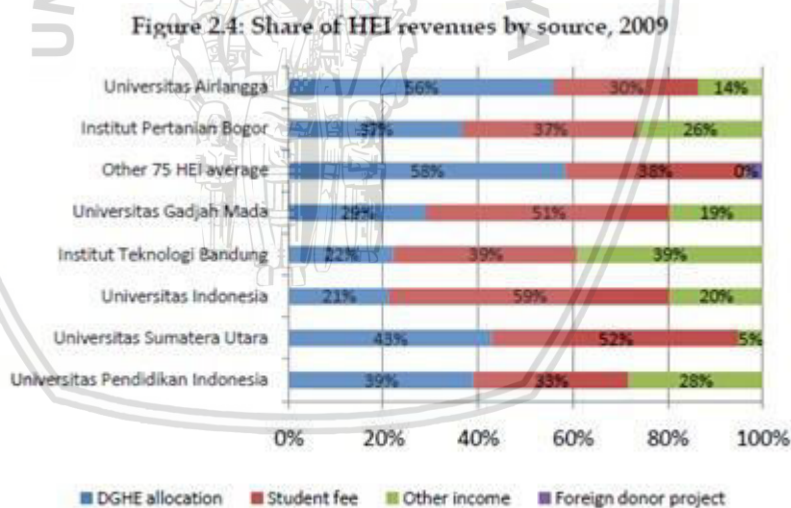
Satryo Soematri Brodjonegoro, mantan Direktur Jendral Pendidikan Tinggi di Kementerian Pendidikan Nasional membagi universitas di Indonesia menjadi dua, yaitu (1) *State-Owned Higher Education Institution* (Perguruan Tinggi Publik) dan *Private-Owned Higher Education Institution* (Perguruan Tinggi Swasta). Salah satu perbedaan diantara kedua jenis perguruan tinggi tersebut adalah dalam

² Penjelasan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

skema pendanaan perguruan tinggi publik bersumber dari Negara sebesar 60% dan 40% dari peserta didik dan sisanya dari sumber lainnya.³ Namun, dalam pengaturan perundang-undangan, sumber pendanaan pendidikan tinggi ditentukan sekurang-kurangnya 20% dari alokasi APBN. Kontribusi pemerintah bagi penyelenggaraan pendidikan tinggi tidak lebih dari 60% alokasi APBN untuk pengelolaan PTN-BH.

Adapun sumber penerimaan perguruan tinggi berbadan hukum sebelum rezim pengaturan UU Pendidikan Tinggi adalah sebagai berikut.

Gambar 1.
Sumber Penerimaan PTN-BH



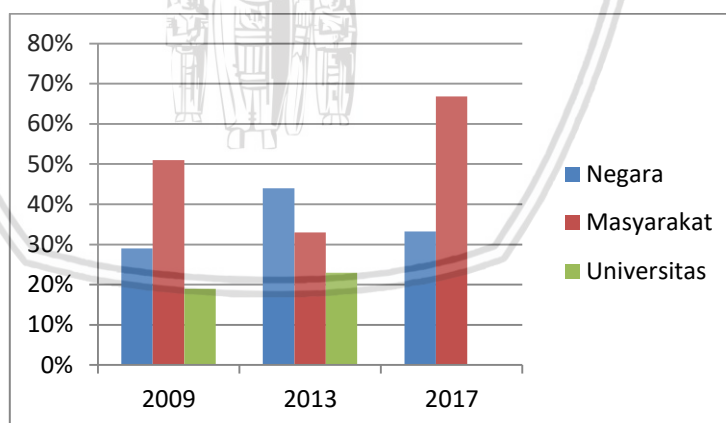
Sumber : data sekunder, world bank

³Satrio Soemantri Brodjonegoro, **Higher Education Reform Toward Autonomous University: Lesson Learned From Indonesia**, <http://siteresources.worldbank.org/> (22 Mei 2018, 05.33 WIB)

Data tersebut diambil pada tahun 2009, pada tahun tersebut berlaku Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan. Berdasarkan data yang dihimpun oleh *world bank* di atas memperlihatkan bahwa hampir semua perguruan tinggi dengan status badan hukum pendidikan mendapatkan penerimaan pendanaan dari peserta didik.

Pada tahun 2009, UGM berstatus Badan Hukum Pendidikan mendapatkan sumber penerimaannya dari Negara sebesar 29%, peserta didik sebesar 51% dan dari sumber lain sebesar 19%. Bandingkan dengan penerimaan UGM setelah berstatus PTN-BH yang dijabarkan dalam grafik 1.

Grafik 1.
Sumber Penerimaan UGM Sebelum dan Sesudah PTN-BH

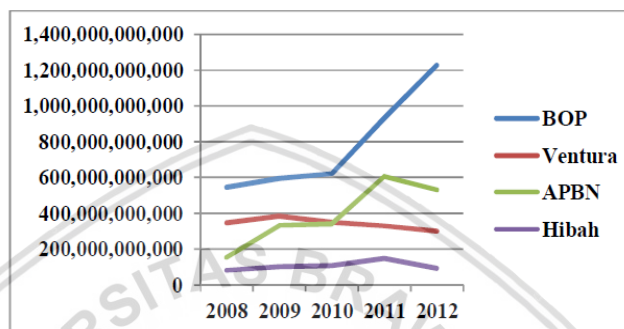


Sumber : data sekunder, Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan UGM Tahun 2013 dan 2017

Grafik tersebut menunjukkan tren penerimaan pendidikan tinggi dari sektor masyarakat semakin meningkat dan tren alokasi APBN semakin

menurun. Sehingga penarikan biaya pendidikan ke peserta didik semakin tinggi. Sedangkan tren pendapatan UI digambarkan pada Gambar 2.

Gambar 2.
Sumber Penerimaan UI Sebelum dan Sesudah PTN-BH



Sumber : data sekunder, Skripsi Alldo Felix Januarydy. *Pengaruh Neoliberalisme terhadap Korporasi dan Komersialisasi Universitas Publik : Studi Kasus Universitas Indonesia*, 2012

Berdasarkan grafik 1. Dan gambar 2. di atas, terlihat tren kenaikan penarikan pendanaan dari sektor masyarakat, khususnya penarikan pada peserta didik, khususnya di UGM dan UI. Penarikan biaya kuliah pada peserta didik dibuktikan dalam lonjakan kenaikan uang kuliah tunggal sebelum dan sesudah pengelolaan PTN-BH sebagaimana yang digambarkan dalam tabel 1. Bandingkan dengan biaya pendidikan pada PTN dengan pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) sebagaimana yang dituliskan dalam tabel 16.

Tabel 16.
Biaya Pendidikan PTN Badan Layanan Umum (PTN-BLU)

No.	PTN-BLU	Uang Kuliah Tunggal (dalam Rupiah)
-----	---------	---------------------------------------

1.	Universitas Brawijaya (UB)	2014	(Pendidikan Dokter) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 12.870.000 IV : 19.160.000 V : 20.305.000 VI : 23.450.000 ⁴
		2016	(Pendidikan Dokter) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 8.870.000 IV : 19.160.000 V : 20.305.000 VI : 23.450.000 ⁵
		2018	(Pendidikan Dokter) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 8.870.000 IV : 19.160.000 V : 20.305.000 VI : 23.450.000 ⁶
2.	Universitas Negeri Semarang (UNNES)	2014	(Pendidikan Fisika) Pendidikan Fisika I : 500.000 II : 1.000.000 III : 3.500.000 IV : 4.500.000 V : 5.500.000 VI : 6.500.000 VII : 7.500.000 ⁷
		2015	(Pendidikan Fisika) Biaya Kuliah Tunggal : 6.499.000 I : 500.000 II : 1.000.000

⁴ Keputusan Rektor UNiversitas Brawijaya tentang Uang Kuliah Tunggal (UKT) bagi Mahasiswa Baru Program Strata 1 (S1) yang Diterima Melalui SNMPTN dan SBMPTN di Universitas Brawijaya Tahun Akademik 2014/2015

⁵ Peraturan Rektor UB Nomor 30 Tahun 2016

⁶ Universitas Brawijaya, <https://selma.ub.ac.id/> diakses pada tanggal 20 Juli 2018 pukul 07.30

⁷ **Besaran Uang Kuliah Tunggal (UKT) per mahasiswa per semester Universitas Negeri Semarang**, <http://penerimaan.unnes.ac.id/> diakses pada tanggal 20 Juli 2018 pukul 08.09

P B			III : 3.000.000 IV : 4.000.000 V : 5.000.000 ⁸
		2018	(Pendidikan Fisika) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 3.500.000: IV : 4.500.000 V : 5.500.000 VI : 6.500.000 VII : 7.500.000 ⁹
3.	Universitas Mulawarman	2015	(pendidikan dokter) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 5.000.000 IV : 10.000.000 V : 15.000.000 VI : 20.000.000 ¹⁰
		2018	(pendidikan dokter) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 5.000.000 IV : 10.000.000 V : 15.000.000 VI : 20.000.000 ¹¹

idikan PTN dengan pengelolaan badan layanan umum pada Universitas
Brawijaya, Universitas Mulawarman dan Universitas Negeri Semarang

⁸ Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1199

⁹ <http://penerimaan.unnes.ac.id/> diakses pada tanggal 20 Juli 2018 pukul 08.04

¹⁰ Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1199

¹¹ <http://ukt.unmul.ac.id/> diakses pada tanggal 20 Juli 2018 pukul 08.34

cenderung tetap. Sedangkan biaya pendidikan pada PTN dengan pengelolaan satuan kerja ditunjukkan pada tabel 17.

Tabel 17.
Biaya Pendidikan PTN Satuan Kerja

No.	PTN-Satuan Kerja	Uang Kuliah Tunggal (dalam Rupiah)	
1.	Universitas Trunojoyo Madura (UTM)	2015	(ilmu kelautan) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 1.850.000 IV : 2.300.000 V : 2.600.000 VI : 3.000.000 ¹²
		2018	(ilmu kelautan) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 1.850.000 IV : 2.300.000 V : 2.600.000 VI : 3.000.000
2.	Universitas Jember	2015	(pendidikan dokter) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 6.000.000 IV : 12.500.000 V : 17.500.000 VI : 25.000.000 ¹³
		2017	(pendidikan dokter) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 7.500.000 IV : 12.500.000

¹² Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1199

¹³ Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1199

			V : 17.000.000 VI : 20.000.000 ¹⁴
		2018	(pendidikan dokter) I : 500.000 II : 1.000.000 III : 7.500.000 IV : 12.500.000 V : 17.000.000 VI : 20.000.000 ¹⁵
3.	Universitas Lambung Mangkurat	2015	(pendidikan dokter) I : 500.000 II : 994.000 III : 11.838.000 IV : 15.452.000 V : 17.757.000
		2017	(pendidikan dokter) I : 500.000 II : 994.000 III : 11.838.000 IV : 15.452.000 V : 17.757.000
		2018	(pendidikan dokter) I : 500.000 II : 994.000 III : 11.838.000 IV : 15.452.000 V : 17.757.000

Biaya pendidikan PTN dengan pengelolaan satuan kerja tidak mengalami kenaikan bahkan mengalami penurunan. Biaya pendidikan program studi pendidikan dokter pada Universitas Jember mengalami penurunan pada tahun 2017 yaitu pada golongan V yang sebelumnya sebesar Rp. 17.500.000 menjadi Rp. 17.000.000 dan golongan VI yang sebelumnya sebesar Rp. 25.000.000 menjadi Rp. 20.000.000

¹⁴ <http://unej.ac.id/> diakses pada tanggal 20Juli 2018 pukul 09.07

¹⁵ <http://unej.ac.id/> diakses pada tanggal 20Juli 2018 pukul 09.10

Perubahan status perguruan tinggi menjadi PTN-BH diikuti dengan perubahan cara dalam pengelolaan pendanaan pendidikan tinggi melalui peraturan pelaksana pengelolaan keuangan PTN-BH yaitu PP Pendanaan PTN-BH. Peraturan Pemerintah tersebut telah mengatur bahwa Negara wajib mengalokasikan APBN sektor pendidikan sekurang-kurangnya 20% melalui bantuan pendanaan PTN-BH dan sumber lainnya diantaranya pinjaman. Tetapi, sumber pendanaan lainnya selain berasal dari APBN tidak ditentukan pembatasannya sehingga kekosongan hukum tersebut memungkinkan perguruan tinggi untuk menarik pendanaan sebesar-besarnya pada sektor lainnya. Perguruan tinggi dengan pengelolaan PTN-BH menerima pemasukan dari dana usaha PTN-BH dan dari dunia usaha, namun tidak banyak kesempatan usaha yang terbuka bagi PTN-BH diluar pemasukan dari Negara dan peserta didik. Hal tersebut terlihat dari sumber penerimaan UI pada sektor ventura atau dana usaha yang semakin menurun secara drastis, sehingga UI kehilangan sektor pendapatan dari sektor ventura atau dana usaha. Akhirnya, pilihan yang paling realistis bagi perguruan tinggi dalam kondisi demikian adalah dengan meningkatkan biaya kuliah bagi peserta didik.

Implikasi hukum dari pengelolaan PTN-BH adalah terjadinya lonjakan penarikan pendanaan pada sektor masyarakat sehingga mengakibatkan biaya pendidikan tinggi tidak terjangkau oleh seluruh

warga Negara. Warga Negara sulit mendapatkan akses mengenyam pendidikan tinggi dengan biaya yang melonjak dan merupakan bentuk pengabaian terhadap hak atas pendidikan yang idealnya mampu dinikmati oleh setiap warga Negara. Negara berkewajiban untuk memberikan melindungi, menjamin, menghargai dan memenuhi hak atas pendidikan dengan membuat regulasi pendanaan pendidikan tinggi yang mampu dijangkau semua.

Bahwa diaturnya prinsip nirlaba sebagai prinsip dalam otonomi PTN-BH tidak semata-merta dapat menghasilkan pendidikan tinggi yang terjangkau bagi masyarakat. Penulis memandang prinsip nirlaba yang menghasilkan pendidikan yang dapat diakses semua warga Negara dapat terwujud apabila terdapat pengaturan lebih lanjut PP Pendanaan PTN-BH dengan memberikan batasan besaran penerimaan pada sektor selain APBN, khususnya pada sektor penarikan peserta didik baik melalui uang kuliah tunggal untuk mahasiswa Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN) dan Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi (SBMPTN) serta bentuk lain yang menjadi otonomi PTN-BH.

Adapun implikasi hukum otonomi akademik pengelolaan PTN-BH adalah sebagai berikut.

b) Otonomi untuk membuka dan menutup program studi

Pasal 65 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi menyebutkan bahwa salah satu wewenang pengelolaan PTN-BH adalah membuka dan menutup program studi. Wewenang tersebut berkaitan erat dengan upaya pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi melalui prinsip kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik dan otonomi keilmuan. Selama ini, perguruan tinggi kesulitan untuk mengembangkan potensi keilmuannya dikarenakan rumitnya proses birokrasi untuk membuka dan menutup program studi. Dengan adanya otonomi pengelolaan PTN-BH untuk membuka dan menutup program studi, perguruan tinggi tidak lagi kesulitan untuk menyesuaikan dengan potensi akademik dan kebutuhan masyarakat serta mendorong berkembangnya modal intelektual perguruan tinggi.

Setelah berstatus PTN-BH, beberapa perguruan tinggi berlomba-lomba untuk menata fakultas dan program studi. Status Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTNBH) telah diperoleh Institut Teknologi Sepuluh Nopember (ITS) Surabaya pada tahun 2017. Setelah merombak stuktural dalam keorganisasiannya, kini ITS kembali merombak fakultas di kampusnya. Rektor ITS, Prof Joni Hermana mengungkapkan 2 fakultas telah dipisah menjadi 4 fakultas. Sehingga

dari 8 fakultas ITS kini memiliki 10 fakultas. Dua fakultas tersebut Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam (FMIPA) serta Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan (FTSP). FMIPA terbagi dua menjadi Fakultas Ilmu Alam (FIA) dan Fakultas Matematika, Komputasi dan Sains Data (FMKSD). Sedangkan FTSP terbagi menjadi Fakultas Teknik Sipil, Lingkungan dan Kebumihan (FTSLK) dan Fakultas Arsitektur, Desain dan Perencanaan (FADP).¹⁶

Universitas Gadjah Mada (UGM) yang sudah mengambil keputusan akan menutup program D-3 untuk semua jurusan terkait dengan pengembangan sekolah vokasi. Rencananya penutupan program D-3 akan dilakukan pada 2019. Itu artinya, 2018 menjadi tahun terakhir UGM menerima mahasiswa program D-3. Namun demikian, penutupan D-3 bukan berarti UGM akan menutup sekolah vokasi. Program D-3 akan dikembangkan menjadi D-4 atau sarjana terapan. Selanjutnya pada 2021 UGM akan membuka program S-2 terapan.¹⁷

Dalam rencana strategis IPB disebutkan bahwa IPB bertujuan menjadi perguruan tinggi perguruan tinggi berbasis riset dan bertaraf internasional. Untuk itu IPB berupaya agar fakultas, program studi atau pusat penelitian unggulan dapat memperoleh pengakuan internasional. Salah satu indikator perguruan bertaraf internasional adalah jumlah

¹⁶ Sulvi Sofiana, Konsekuensi Menjadi PTNBH, ITS kini Miliki 10 Fakultas, **Dua ini Fakultas Tambahannya**, <http://surabaya.tribunnews.com/>, (25 Mei 2018, 07.19 WIB)

¹⁷ Shara Nurachma, UGM Akan Tutup Program D-3 Pada 2019, <https://news.okezone.com/>, (25 Mei 2018, 07.19 WIB)

mahasiswa asing yang belajar di IPB. Walaupun berbagai inisiasi telah dilakukan, namun jumlah mahasiswa asing yang belajar di IPB masih rendah, untuk itu perlu diperbanyak jumlah mata kuliah yang berbahasa Inggris dan mendorong mahasiswa IPB untuk terbiasa mengikuti kuliah dalam bahasa Inggris.¹⁸

Ketentuan bahasa pengantar tersebut telah diatur dalam UU Pendidikan Tinggi. UU Pendidikan tinggi mengamanatkan bahasa pengantar dalam pendidikan tinggi adalah bahasa Indonesia. bahasa asing dapat digunakan sebagai bahasa pengantar dalam Perguruan Tinggi dan/atau program studi yang mengkaji dan mengembangkan bahasa asing.¹⁹ Penggunaan bahasa asing sebagai pengantar dalam pendidikan yang berbasis internasional menjadi dasar pertimbangan MK untuk menyatakan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) dan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) inkonstitusional.²⁰

Bahwasanya otonomi membuka dan menutup program studi dapat mendorong perguruan tinggi untuk tidak mengindahkan peraturan perundang-undangan terkait sebagaimana IPB yang mendorong program studi dan/atau kuliah dengan bahasa asing. Wewenang untuk membuka dan menutup program studi merupakan bentuk otonomi yang diperlukan untuk merespon kebutuhan keilmuan di masyarakat. Namun benarkah

¹⁸ Lihat Institut Pertanian Bogor, **Rencana Strategis IPB 2014-2018**, <https://ipb.ac.id/>, (25 Mei 2018, 07.19 WIB)

¹⁹ Sekretariat Komisi X DPR RI, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pendidikan Tinggi**, hlm 108

²⁰ Lihat Putusan MK Nomor 5/PUU-X/2012

penambahan atau pengurangan fakultas dan program studi pada perguruan tinggi dengan pengelolaan PTN-BH diperuntukkan bagi pengembangan khazanah keilmuan masyarakat. Wewenang tersebut dapat berdampak dilanggarnya peraturan perundang-undangan lainnya sepanjang tidak ada mekanisme kontrol pemerintah atas pembukaan dan penutupan program studi dan peran masyarakat untuk ikut memberi pertimbangan akan kebutuhan khazanah keilmuan masyarakat. Perlu kemudian terdapat riset dan kajian yang mendalam sebelum membuka atau menutup program studi sehingga kebijakan tersebut tidak dilakukan dengan hanya pertimbangan kebutuhan pasar (*marketable*).

Penutupan program studi juga menyebabkan ketidakpastian bagi calon peserta didik dan bagi peserta didik yang sedang menempuh program studi tersebut untuk mencari pekerjaan setelah lulus. Penutupan program studi dapat berakibat pada tidak dibutuhkannya bidang keilmuan tersebut pada dunia usaha. Lembaga riset internasional *Pricewaterhouse Coopers* (PwC) pada Maret 2017 lalu sudah memprediksi disrupsi akan membuat 30 persen pekerjaan di Inggris hilang, sementara di Amerika Serikat mencapai 38 persen, di Jerman 35 persen, dan di Jepang 21 persen. Meski belum diteliti secara khusus, Indonesia juga mengalami kekhawatiran yang sama. Berbagai profesi akan kehilangan relevansinya karena perubahan masyarakat yang begitu

cepat.²¹ Dengan kata lain, mahasiswa setelah lulus belum tentu dapat mengusahakan penghidupan yang layak sesuai dengan bidang keilmuan yang dimilikinya karena profesi dengan bidang keilmuan yang dimilikinya telah kehilangan relevansinya.



²¹ Fathur Rokhman, **Perguruan Tinggi Menyambut Era Disrupsi**, <https://unnes.ac.id/>, (25 Mei 2018, 08.51 WIB)

B. Analisis Konstitusionalitas Pengelolaan PTN-BH berdasarkan Pasal 28 C Ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945

Sebelum menjawab isu konstitusional terkait pengelolaan PTN-BH, Penulis terlebih dahulu mengutip pertimbangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2007, tanggal 22 Februari 2007, yang berkaitan dengan otonomi perguruan tinggi dan bentuk badan hukum lembaga pendidikan. MK menentukan syarat konstitusionalitas pembentukan badan hukum pendidikan sebagaimana diatur Pasal 53 ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yaitu sebagai berikut: “...agar undang-undang mengenai badan hukum pendidikan yang diperintahkan oleh Pasal 53 Ayat (4) UU Sisdiknas sesuai dengan UUD 1945”, maka perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Aspek fungsi negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa (Alinea Keempat Pembukaan), kewajiban negara dan pemerintah dalam bidang pendidikan sebagaimana ditentukan Pasal 31 Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), dan Ayat (5), serta hak dan kewajiban warga negara dalam bidang pendidikan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 31 Ayat (1) dan Ayat (2), Pasal 28C Ayat (1) dan Ayat (2), serta Pasal 28 Ayat (1) UUD 1945;
- b. Aspek filosofis yakni mengenai cita-cita untuk membangun sistem pendidikan nasional yang berkualitas dan bermakna bagi kehidupan bangsa, aspek sosiologis yakni realitas mengenai penyelenggaraan pendidikan yang sudah ada termasuk yang diselenggarakan oleh berbagai yayasan, perkumpulan, dan sebagainya, serta

- aspek yuridis yakni tidak menimbulkan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan badan hukum;
- c. Aspek pengaturan mengenai badan hukum pendidikan dalam undang-undang dimaksud haruslah merupakan implementasi tanggung jawab negara dan tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau menghindar dari kewajiban konstitusional negara di bidang pendidikan, sehingga tidak memberatkan masyarakat dan/atau peserta didik;
- d. Aspek aspirasi masyarakat harus mendapat perhatian di dalam pembentukan undang-undang mengenai badan hukum pendidikan, agar tidak menimbulkan kekacauan dan permasalahan baru dalam dunia pendidikan di Indonesia.”²²

Berdasarkan uraian di atas, MK berpendapat bahwa badan hukum pendidikan adalah konstitusional dengan syarat-syarat tertentu, yaitu badan hukum pendidikan harus memperhatikan fungsi Negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa (Alinea keempat Pembukaan UUD 1945), kewajiban Negara dalam bidang pendidikan serta kewajiban dan hak warga Negara dalam bidang pendidikan. Namun, dalam uraian analisis dalam penelitian ini, Penulis membatasi pisau uji konstitusionalitas pengelolaan PTN-BH pada hak atas pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945. Sehingga syarat konstitusionalitas pengelolaan PTN-BH dalam penelitian ini, yaitu memenuhi hak warga Negara atas pendidikan tinggi. Sehubungan dengan hak warga Negara atas pendidikan tinggi, pengaturan pengelolaan PTN-BH harus berpijak pada beberapa aspek sebagai berikut:

²² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2004

1. Aspek Fungsi Negara

Tugas Negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa menimbulkan kewajiban konstitusional sebagai berikut.

- a) Kewajiban pemerintah untuk membiayai pendidikan dasar sebagaimana diatur oleh Pasal 31 ayat (2) UUD 1945. Pengelolaan PTN-BH merupakan salah satu bentuk pengelolaan perguruan tinggi sehingga Pasal 31 ayat (2) tidak dapat menjadi pijakan konstitusional dalam menentukan aspek fungsi negara dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi.
- b) Kewajiban untuk mengusahakan dan menyelenggarakan sistem pendidikan nasional sebagaimana diatur oleh Pasal 31 ayat (3) UUD 1945. PTN-BH bukan merupakan sistem pendidikan baru, namun merupakan bentuk pengelolaan yang memiliki otonomi akademik dan non akademik untuk mengelola institusinya sendiri. Dengan kata lain, pengelolaan PTN-BH, PTN-BLU dan PTN serta PTS merupakan suatu kesatuan sistem penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagaimana disebutkan dalam konsideran menimbang huruf a yang berbunyi “bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kepada Pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional..” dan konsideran menimbang huruf b. “bahwa pendidikan tinggi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional”
- c) Kewajiban untuk membiayai pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen sebagaimana diatur oleh Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. UU Pendidikan Tinggi mengatur aspek pembiayaan khususnya alokasi APBN dalam Pasal 89

ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi “Pemerintah mengalokasikan dana bantuan operasional PTN dari anggaran fungsi Pendidikan.” Pengaturan pembiayaan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (1) PP Pengelolaan PT yang berbunyi “Bantuan Pendanaan PTN Badan Hukum yang dialokasikan dari anggaran pendapatan dan belanja negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari 20% (dua puluh persen) alokasi anggaran fungsi pendidikan.” Ketentuan tersebut menimbulkan celah hukum bahwa bantuan pendanaan PTN-BH berasal dari 20% bagian alokasi anggaran untuk pendidikan tetapi tidak terdapat ketentuan berapa persentase jumlah bantuan pendanaan pendidikan dari bagian 20% anggaran pendidikan tersebut. Artinya, Negara *in casu* pemerintah dapat mengalokasikan berapa pun persentase bantuan pembiayaan PTN-BH asalkan berasal dari alokasi dana pendidikan di APBN. Secara empiris, hal itu dibuktikan dengan menurunnya bantuan dana dari pemerintah pada PTN-BH sebagaimana yang ditunjukkan dalam Grafik 1. dan Gambar 2.

- d) Kewajiban pemerintah untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagaimana diatur oleh Pasal 31 ayat (5) UUD 1945.

2. Aspek Hak dan Kewajiban Warga Negara

Adapun hak warga Negara atas pendidikan merupakan hak konstitusional yang diatur dalam Pasal 28 C ayat (1) dan diulangi lagi dalam Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 melahirkan konsekuensi wajib belajar sebagaimana yang diatur dalam Pasal 31 ayat (2) UUD 1945. Kebijakan wajib belajar di Indonesia ditentukan hanya 9 tahun yaitu pada sekolah dasar dan sekolah menengah pertama. Terdapat

beberapa provinsi yang menetapkan kebijakan wajib belajar 12 tahun hingga sekolah menengah atas. Dengan kata lain, warga Negara tidak wajib menempuh pendidikan tinggi. Walaupun warga Negara tidak wajib mengikuti pendidikan tinggi, namun Negara secara konstitusional wajib untuk memajukan ilmu pengetahuan (Pasal 31 ayat (5)) dengan mendorong warga Negara untuk mengikuti jenjang pendidikan setinggi-tingginya. Salah satu upaya untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan meningkatkan keterjangkauan perguruan tinggi bagi seluruh warga Negara yaitu pendidikan tinggi dengan biaya yang terjangkau. Biaya pendidikan tinggi yang terjangkau masih menjadi persoalan mendasar pengelolaan perguruan tinggi yang dibuktikan dengan kenaikan uang kuliah tunggal pada PTN-BH (ditunjukkan oleh Tabel 1.) dan implikasi PTN-BH adalah lonjakan biaya pendidikan pada sektor masyarakat.

3. Aspek Filosofis

Aspek filosofis yaitu mengenai cita-cita penyelenggaraan pendidikan nasional sebagai *raison d'être* terbentuknya Indonesia. Warga negara dijamin pemenuhan hak dasarnya akan pendidikan untuk memastikan pedoman dan arah penyelenggaraan negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa. Hak atas pendidikan melahirkan tanggung jawab Negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak dasar tersebut. Untuk menjamin hak atas pendidikan bagi warga Negara, konstitusi memberikan amanat bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan nasional, diantara pendidikan dasar dan pendidikan tinggi. Penyelenggaraan pendidikan tinggi menggunakan berbagai

model pengelolaan diantaranya PTN-BH.sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.

Paradigma penyelenggaraan pendidikan tinggi khususnya dengan pengelolaan PTN-BH secara filosofis tercantum dalam naskah akademik UU Pendidikan Tinggi. UU Pendidikan Tinggi secara filosofis bertekad menetapkan bahwa :

- a. Pendidikan bukan bidang usaha melainkan upaya sosial, politik dan kultural untuk mencerdaskan kehidupan bangsa;
- b. Pendidikan dasar dan menengah adalah layanan yang merupakan kewajiban Pemerintah dan bukan bidang usaha yang perlu di liberalisasi; dan
- c. Usaha meningkatkan mutu pendidikan tinggi harus dilakukan dalam kerangka internasionalisasi akses kepada pendidikan tinggi bermutu, melalui kerjasama sosio-kultural yang dilandasi sikap nasionalisme yang kuat, dilakukan secara bertahap dan dengan memperhitungkan kesiapan nasional untuk mengembangkan hubungan yang simetris dengan lembaga pendidikan tinggi.

Dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pendidikan tinggi secara filosofis dimaksudkan : bukan sebagai bidang usaha, merupakan kewajiban pemerintah dan internasionalisasi pendidikan tinggi. Prinsip penyelenggaran pendidikan tinggi tersebut sesuai dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 yang menyatakan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 10,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4965) bertentangan dengan UUD 1945.

Namun, tekad Negara dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi tersebut gagal diterjemahkan lebih lanjut sebagai landasan filosofis Naskah Akademik UU Pendidikan Tinggi. Naskah Akademik UU *a quo* lebih banyak berbicara dengan berpedoman pada paradigma UNESCO (*United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization*) dan deklarasi UNESCO Tahun 1988 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi pada abad ke-21. Pendidikan tinggi dimaksudkan menjadi aktor penting dalam meningkatkan daya saing sebuah Negara-negara dalam konteks peradaban global dan upaya untuk mempertahankan pertumbuhan ekonominya dalam pasar dunia yang semakin kompetitif. Kemandirian perguruan tinggi terus didorong oleh pemerintah agar tidak tertinggal dalam kancah global.²³

Prof. Winarno Surakhmad, Guru Besar Pendidikan yang menyebutkan ukuran keberhasilan pendidikan di Indonesia ialah sejauh mana pendidikan nasional merupakan usaha yang relevan ditinjau dari amanah konstitusi untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Sejahtera mana pendidikan mendatangkan kesejahteraan pada bangsa ini. Sejahtera mana pendidikan berhasil membangun sebuah bangsa yang bermartabat, kokoh dan maju. Selama semua itu tidak tercapai, pendidikan nasional tidak bermakna apa-apa dan tidak patut

²³ Lihat Naskah Akademik Undang-Undang Pendidikan Tinggi

dibanggakan, di peringkat manapun letaknya dalam perbandingan dengan negara manapun di dunia ini.²⁴

Tinjauan filosofis UU Pendidikan Tinggi tidak mencantumkan pendidikan sebagai hak konstitusional warga Negara yang harus diusahakan dalam sistem pendidikan nasional oleh Negara. Menurut Soepomo, dimasukkannya pasal pengajaran²⁵ dalam Undang-Undang Dasar tujuannya adalah untuk menyelenggarakan sistem pengajaran dan untuk memajukan negara dan masyarakat, sehingga setiap warga negara hendaknya mendapatkan pengajaran sebab pendidikan merupakan hak-hak dasar seseorang (*grondrechts*). Para Pendiri Negara memberi amanat kepada penyelenggara negara untuk melaksanakan wajib belajar (*leerplicht*). Artinya, hak belajar di Pasal 31 itu harus dipandang sebagai kewajiban konstitusional pemerintah.. Dalam buku Muhammad Yamin dokumen ini tidak ada, namun dalam Rapat Besar 16 Juli 1945, saat membacakan Pasal 31 Ayat (1), Soekarno mengucapkan sebagai berikut; "*Tiap-tiap warga-negara berhak mendapat pengadjaran*" konsekwensinja "*leerpicht*".²⁶

Artinya secara filosofis paradigma penyelenggaraan pendidikan tinggi dimaksudkan untuk memenuhi kualifikasi pendidikan tinggi dunia yang ditetapkan oleh UNESCO dan Deklarasi dunia Pendidikan Tinggi untuk abad ke 21. Namun gagal untuk menerjemahkan kualifikasi penyelenggaraan pendidikan tinggi yang konstitusional sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28 C ayat (1)

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012

²⁵ Pasal tentang pendidikan dalam UUD 1945 naskah asli disebut dengan pengajaran

²⁶ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IX Pendidikan dan Kebudayaan

dan Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945. Pendidikan Tinggi belum sepenuhnya dibangun atas dasar jiwa dan maksud penyelenggaraan tinggi nasional secara konstitusional.

Secara filosofis, UU Pendidikan Tinggi dimaksudkan *untuk mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan dalam memperoleh pendidikan bermutu dan relevan dengan kepentingan masyarakat bagi kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan, diperlukan penataan pendidikan secara terencana, terarah dan berkelanjutan dengan memperhatikan aspek demografis dan geografis* sebagaimana yang disebutkan dalam konsideran menimbang huruf d UU Pendidikan Tinggi. Konsideran tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan umum UU Pendidikan Tinggi sebagai berikut.

“Perguruan Tinggi sebagai lembaga yang menyelenggarakan Pendidikan Tinggi Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, harus memiliki otonomi dalam mengelola sendiri lembaganya. Hal itu diperlukan agar dalam pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi di Perguruan Tinggi berlaku kebebasan akademik dan mimbar akademik, serta otonomi keilmuan. Dengan demikian Perguruan Tinggi dapat mengembangkan budaya akademik bagi Sivitas Akademika yang berfungsi sebagai komunitas ilmiah yang berwibawa dan mampu melakukan interaksi yang mengangkat martabat bangsa Indonesia dalam pergaulan internasional.”

Terhadap konsideran tersebut mengandung pengertian bahwa untuk mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan dalam memperoleh pendidikan bermutu dan relevan dengan kepentingan masyarakat diperlukan penataan pendidikan. Penataan pendidikan pendidikan diwujudkan melalui otonomi dalam mengelola sendiri lembaganya berlaku kebebasan akademik dan mimbar akademik serta otonomi keilmuan. Otonomi yang disebutkan konsideran tersebut merupakan otonomi akademik, sedangkan dalam pengaturan pasal UU

Pendidikan Tinggi, terdapat dua sisi otonomi penyelenggaraan pendidikan tinggi yaitu otonomi akademik dan otonomi non-akademik. Perbedaan otonomi yang diberikan dalam pengelolaan perguruan tinggi menghasilkan tiga bentuk pola pengelolaan perguruan tinggi yang berbeda, yaitu PTN, PTN badan layanan umum dan PTN-BH. Bahwasanya perlu untuk dicantumkan dalam redaksional penjelasan UU Pendidikan Tinggi otonomi non akademik sebagai upaya dalam penataan pendidikan.

Sebuah konsideran Undang-Undang substansinya berisi dasar-dasar pertimbangan dibentuknya Undang-Undang, oleh karena itu perlu dipertanyakan apakah upaya untuk mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan dalam memperoleh pendidikan bermutu dan relevan dengan kepentingan masyarakat, harus diupayakan melalui penataan pendidikan tinggi secara otonom. Artinya untuk mencapai keterjangkauan dan pemerataan akses serta pendidikan yang relevan dengan masyarakat secara mutlak harus diperlukan otonomi. Atau dengan kata lain, otonomi dalam penataan pendidikan merupakan *conditio sine qua non* dalam mewujudkan keterjangkauan, pemerataan dan pendidikan yang relevan dengan masyarakat. Kemudian yang perlu dipertanyakan pula, apakah otonomi pengelolaan pendidikan tinggi merupakan kewajiban yang diamanatkan oleh konstitusi atau pertimbangan empiris pembuat Undang-Undang. Atau merupakan spekulasi yang dipercaya pembuat undang-undang. Hubungan antara penyelenggaraan otonomi dan terwujudnya keterjangkauan dan pemerataan akses serta pendidikan yang relevan dengan masyarakat seharusnya dijelaskan dalam penjelasan umum UU Pendidikan Tinggi.

Berdasarkan aspek filosofis diatas dapat ditarik benang merah bahwa hak atas pendidikan dalam Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 berkaitan erat dengan konsep Negara kesejahteraan. Hal tersebut dilegalkan dalam pembukaan konstitusi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa negara bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sendiri pertama kali beranjak dari pemikiran Jeremy Bentham (1748-1832) dengan teori utilitarisme. Bentham mempromosikan suatu gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness of the greatest number of the citizens*. Terjemahan bebasnya adalah Bentham mengajukan usul bahwa suatu negara wajib memenuhi kebahagiaan seluas-luasnya untuk masyarakat sebanyak-banyaknya. Menurutnya aksi-aksi pemerintah harus diarahkan untuk membuat warganya bahagia melalui kebijakan publik yang baik.

Hak atas pendidikan sebagai bagian dari upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan mencapai kesejahteraan sosial. Hak atas pendidikan bermaksud menjamin dan memenuhi hak atas pendidikan seluas-luasnya untuk sebanyak-banyaknya warga Negara. Dengan kata lain, hak atas pendidikan mengandung dua aspek penting, yaitu keterjangkauan untuk sebanyak-banyaknya warga Negara dan pemerataan pendidikan seluas-luasnya. Implementasi aspek keterjangkauan dan pemerataan pendidikan dijelaskan dalam aspek sosiologis.

4. Aspek Tanggung Jawab Negara

Adapun dalam aspek tanggung jawab Negara, walaupun PTN-BH merupakan badan hukum yang otonom, tetapi merupakan badan hukum publik

yang berkewajiban untuk melaksanakan tanggung jawab konstitusional Negara dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi. Pengelolaan PTN-BH bukan merupakan bentuk pengingkaran Negara dalam menjamin hak atas pendidikan sebagaimana yang diatur dalam UU Pendidikan Tinggi sebagai berikut.

- 1) Menteri bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan tinggi²⁷ tanggung jawab tersebut mencakup pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi. Pengaturan lebih lanjut diatur dalam Pasal 5-7 PP Pengelolaan PT. Mekanisme kontrol Negara *in casu* pemerintah dalam pengelolaan PTN-BH adalah dengan dibentuknya majelis wali amanat sebagai unsur penyusun kebijakan salah satunya terdiri dari unsur pemerintah.²⁸
- 2) Penetapan PTN menjadi PTN-BH diberikan secara selektif berdasarkan evaluasi kinerja oleh Menteri. Menteri bertanggung jawab untuk menyeleksi PTN yang akan diberikan otonomi dalam pengelolaan PTN-BH, artinya pemerintah menetapkan pengelolaan PTN-BH dengan melihat kemampuan dan kinerja PTN. Atau dengan kata lain, tidak terjadi bentuk penyeragaman pengelolaan PTN yang menjadi pokok pendapat mahkamah dalam membatalkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan. Namun, UU Pendidikan Tinggi tidak menjelaskan lebih lanjut evaluasi kinerja oleh menteri dalam menetapkan PTN-BH, juga tidak ada perintah UU Pendidikan Tinggi untuk pengaturan lebih

²⁷ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

²⁸ Lihat Pasal 30 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi

lanjut dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya. Ketidakjelasan pengaturan indikator hasil evaluasi kinerja yang berhak diberikan kewenangan pengelolaan PTN-BH berpotensi melanggar prinsip otonomi pengelolaan pendidikan tinggi yang dilandasi prinsip akuntabilitas dan transparansi.²⁹

- 3) Pendirian PTN-BH diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.³⁰ Hal tersebut memberikan ruang bagi pemerintah untuk mengatur kebijakan pengelolaan PTN-BH yang harus ditaati.
- 4) Pemerintah memberikan penugasan kepada PTN-BH untuk menyelenggarakan pendidikan yang terjangkau untuk masyarakat.³¹ PTN-BH merupakan PTN yang sepenuhnya milik Negara dan tidak dapat dialihkan kepada swasta maupun perseorangan. Untuk menjalankan fungsi pendidikan tinggi yang berada di luar lingkup kementerian, pemerintah memberikan kompensasi dengan menanggung sebagian biaya yang telah dikeluarkan oleh PTN-BH.
- 5) Negara bertanggung jawab memperluas akses pendidikan melalui kewajiban yuridis PTN BH menjangkau calon mahasiswa yang memiliki potensi akademik tinggi tetapi kurang mampu secara ekonomi dan calon mahasiswa 217 dari daerah terdepan, terluar dan tertinggal untuk diterima paling sedikit 20% dari seluruh mahasiswa yang diterima.³²

²⁹Lihat Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

³⁰Lihat Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

³¹Lihat Pasal 65 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

³²Lihat Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

- 6) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyediakan dana pendidikan tinggi yang dialokasikan dalam APBN dan dapat pula dalam APBD.³³
- 7) Biaya pendidikan yang ikut ditanggung mahasiswa disesuaikan dengan kemampuan ekonomi mahasiswa, orang tua atau pihak lain yang membiayainya. Penentuan biaya pendidikan harus dilaksanakan dengan akuntabel dan transparan.

Dari keseluruhan pengaturan tersebut, walaupun PTN-BH merupakan badan hukum, namun pengelolaan PTN-BH tidak tunduk sepenuhnya pada hukum perdata yang memberikan kemandirian penuh pada badan hukum. Pengaturan PTN-BH tunduk pada UU Pendidikan Tinggi dan peraturan pelaksana lainnya. Secara umum pengelolaan PTN-BH tidak mereduksi tanggung jawab Negara dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, tetapi terdapat beberapa pengaturan PTN-BH yang tidak diejawantahkan dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya. Indikator PTN yang evaluasi kinerjanya memenuhi syarat pembentukan PTN-BH tidak dijelaskan sehingga berpotensi menimbulkan penilaian subjektif dari pemerintah. Pemerintah bahkan tidak dapat menjelaskan indikator tersebut dalam audiensi Mahasiswa dengan Sekretaris Jendral Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi.

Pertanyaan dari mahasiswa :

Kebetulan beberapa waktu yang lalu saya pernah melihat di bukunya Dikti. Itu kan ada Renstra (Rencana Strategis) dari PTNBH sendiri. Mulai dari 2011 siapa yang harus berubah menjadi PTNBH, tahun selanjutnya siapa, dan saya ingaat waktu itu kalau 2017 itu waktunya UNDIP yang berubah menjadi PTNBH. Tetapi pada prakteknya UNDIP lebih dulu

³³ Lihat Pasal 83 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

berubah yaitu pada tahun 2015. saya merasa semua universitas yang di-Renstrakan maju ke depan dari yang ditargetkan untuk PTNBH. UB seingat saya di Resntra itu akan berubah di tahun 2024. Terus beberapa waktu lalu saya bertemu dengan Pak Menteri dan beliau mengatakan bahwa tahun ada tiga universitas yang menjadi fokus utama untuk perubahan status menjadi PTNBH, yaitu di UNS, UB, dan Unand. Nah otomatis itu kan sudah menjadi bahasan dan sudah diketahui oleh pihak kementerian bahwasanya seperti ini lah keinginan beliau. Dan selain itu juga beliau menyampaikan tahun ini juga beliau men-*support* UI dan UGM target masuk ke dalam 300 besar *ranking* internasional perguruan tinggi, nah saya rasa itu juga sudah didiskusikan panjang lebar di kementerian, dan waktu itu juga saya baca bahwasanya bapak menjadi salah satu orang yang mendiskusikan hal ini. Nah bisa dijelaskan pak kenapa sih UB harus PTNBH, kenapa UB yang ditargetkan 2024 tapi dimajukan di tahun sekarang dan lain-lain, saya rasa itu sudah menjadi bahasan yang lumrah disini, menurut pandangan saya. Karena saya baca dari bukunya yang resmi yang ada logo Dikti juga dan juga penyampaian dari Pak Menteri seperti itu. Kalau bapak tadi menyampaikan bahwasanya semua universitas sudah dievaluasi oke saya sangat menghargai dan mengapresiasi sesuai karena sesuai dengan kinerjanya, tapi yang saya pertanyakan ketika sudah menjadi fokus otomatis ada hal yang ‘menarik’, sebenarnya kenapa sih UB harus PTNBH?³⁴

Jawaban Prof. Ainun Na'im, Ph.D, M.B.A. selaku Sekretaris Jendral
Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi.

Ya begini ya jadi kalau jika anda sudah membaca di Renstra Dikti bahwa UB targetnya 2024 kemudian pak Menteri sudah secara lisan menyampaikan perlu dipercepat, tiga universitas perlu dipercepat, UNS, UB, dan Unand. Evaluasinya tentu itu akan ada. Seperti yang sudah saya katakan UB itu belum tentu *eligible* sekarang atau tahun depan, tergantung pada evaluasinya. Mengapa dipercepat? Ya seperti yang sudah saya katakan bahwasanya UB perlu maju lebih cepat, kualitasnya meningkat lebih cepat. Kalau misalnya anda berpendapat lain, tidak setuju misalnya, berarti ada dua kemungkinan, PTNBH atau tidak. Kalau PTNBH maju pesat, kalau tidak PTNBH ya majunya tidak pesat. Kalau misalnya kita putuskan tidak, ya tidak PTNBH seperti sekarang, nah nanti yang lain-lain yang berbadan hukum, maju pesat, yang hebat-hebat itu, UB tidak.³⁵

³⁴ Audiensi Delegasi Mahasiswa Tim PTN-BH dengan Sekretaris Jendral Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi tanggal 18 September 2017 di Kemenristekdikti, Gedung D Pintu 1 Senayan, Jl. Jenderal Sudirman, Jakarta Pusat

³⁵ Ibid

Lebih lanjut lagi, apabila suatu PTN telah ditetapkan pemerintah sebagai PTN-BH, maka tidak terdapat mekanisme untuk menolak ketentuan tersebut.

5. Aspek Sosiologis

Aspek sosiologis, yakni fakta sosiologis penyelenggaraan PTN-BH melalui pengaturan secara teknis dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pengaturan pengelolaan PTN-BH pada UU Pendidikan Tinggi dengan Peraturan Perundang-undangan dibawahnya yaitu PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH dilaksanakan secara konsisten sebagaimana yang telah dijabarkan oleh penulis melalui pengaturan pengelolaan PTN-BH dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan penyelenggaraan PTN-BH diatur secara teknis dalam peraturan pemerintah yang memuat statuta PTN-BH yang bersangkutan. Peneliti membatasi pembahasan pengaturan pengelolaan PTN-BH di UGM, UI dan Unhas yang telah dijabarkan di atas. Statuta UGM, UI dan Unhas selaras dengan UU Pendidikan Tinggi walaupun dalam pengaturan teknisnya berbeda-beda disebabkan oleh otonomi akademik dan otonomi non-akademik penyelenggaraan PTN-BH.

Pada tataran empiris, implikasi pengelolaan PTN-BH yaitu terjadinya lonjakan penerimaan lonjakan penarikan pendanaan pada sektor masyarakat sehingga mengakibatkan biaya pendidikan tinggi tidak terjangkau oleh seluruh warga Negara. Warga Negara sulit mendapatkan akses mengenyam pendidikan tinggi dengan biaya yang melonjak dan merupakan bentuk pengabaikan terhadap hak atas pendidikan yang idealnya mampu dinikmati oleh setiap warga Negara.

PTN-BH bergantung pada pemasukan biaya pendidikan dari peserta didik dikarenakan berkurangnya alokasi APBN dan dana usaha PTN-BH.

Bahwasanya otonomi membuka dan menutup program studi dapat mendorong perguruan tinggi untuk berlomba-lomba membuka program studi yang tidak jelas arahnya dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan justru digunakan untuk memenuhi kebutuhan pasar. Penutupan program studi juga menyebabkan ketidakpastian bagi calon peserta didik dan bagi peserta didik yang sedang menempuh program studi tersebut untuk mencari pekerjaan setelah lulus. Dengan kata lain, mahasiswa setelah lulus belum tentu dapat mengusahakan penghidupan yang layak sesuai dengan bidang keilmuan yang dimilikinya karena profesi dengan bidang keilmuan yang dimilikinya telah kehilangan relevansinya.

Dengan demikian, implementasi pengelolaan PTN-BH sebagaimana yang disebutkan diatas jelas tidak dapat memenuhi kedua dimensi hak atas pendidikan yaitu keterjangkauan untuk sebanyak-banyaknya warga Negara dan pemerataan pendidikan seluas-luasnya. Lonjakan penarikan biaya pendidikan dari sektor masyarakat menjadikan pendidikan tinggi mahal dan sulit oleh dijangkau oleh seluruh warga Negara.

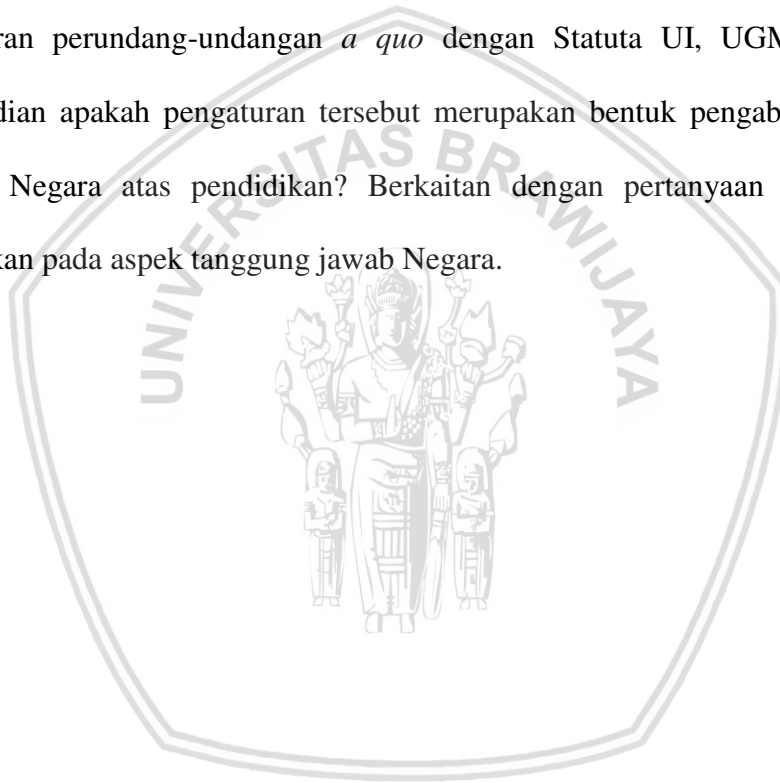
6. Aspek Yuridis

Aspek yuridis yakni tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan terkait. Undang-undang yang dimaksud haruslah merupakan bentuk tanggung jawab Negara yang tidak dimaksudkan untuk menghindar dari tanggung

jawab Negara dalam menyelenggarakan pendidikan nasional sehingga hak warga negara terpenuhi.

7. Aspek Pengaturan pengelolaan PTN-BH

Aspek pengaturan pengelolaan PTN-BH telah diuraikan pada sub bab pengaturan pengelolaan PTN-BH yang terdapat pada UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH serta pengaturan kesesuaian peraturan perundang-undangan *a quo* dengan Statuta UI, UGM dan Unhas. Kemudian apakah pengaturan tersebut merupakan bentuk pengabaian tanggung jawab Negara atas pendidikan? Berkaitan dengan pertanyaan tersebut telah diuraikan pada aspek tanggung jawab Negara.



8. Aspek Peran serta masyarakat

Peran serta masyarakat yang dimaksudkan sebagai bagian dari pilar demokrasi dengan menjadi mitra Negara *in casu* pemerintah dalam menyelenggarakan pendidikan nasional. Adapun peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan PTN-BH adalah sebagai berikut.

1. Masyarakat berperan serta dalam pengembangan pendidikan tinggi.
 - a. menentukan kompetensi lulusan melalui organisasi profesi, dunia usaha, dan dunia industri;
 - b. memberikan beasiswa dan/atau bantuan Pendidikan kepada Mahasiswa;
 - c. mengawasi dan menjaga mutu Pendidikan Tinggi melalui organisasi profesi atau lembaga swadaya masyarakat;
 - d. menyelenggarakan PTS bermutu;
 - e. mengembangkan karakter, minat, dan bakat Mahasiswa;
 - f. menyediakan tempat magang dan praktik kepada Mahasiswa;
 - g. memberikan berbagai bantuan melalui tanggung jawab sosial perusahaan;
 - h. mendukung kegiatan Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat;
 - i. berbagi sumberdaya untuk pelaksanaan Tridharma
2. Masyarakat dapat berperan serta dalam pendanaan pendidikan tinggi yang diberikan dalam bentuk hibah, wakaf, zakat, persembahan kasih, kolekte, dana punia, sumbangan individu dan/atau perusahaan, dana abadi pendidikan tinggi dan/atau bentuk lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Pemerintah memfasilitasi dunia usaha dan dunia industri dengan aktif memberikan bantuan dana kepada Perguruan Tinggi. Pemerintah memberikan

insentif kepada dunia usaha dan industri atau anggota masyarakat yang memberikan bantuan atau sumbangan

Bahwasanya pokok pemikiran dalam peran serta masyarakat dimaknai sebagai upaya dalam privatisasi perguruan tinggi publik atau perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh Negara sehingga hak atas pendidikan tinggi berpotensi direduksi menjadi sektor privat. Sebelum menganalisis peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, lebih dahulu diperhatikan Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, pertimbangan MK antara lain,

“Menurut Mahkamah, mencerdaskan kehidupan bangsa tidaklah identik dengan ditanggungnya seluruh biaya pendidikan oleh negara dengan menolak peran serta dan kepedulian masyarakat atas pendidikan, karena pandangan demikian sama halnya dengan menempatkan negara sebagai satu-satunya institusi yang dapat mengatur, menentukan seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dengan mengeliminasi potensi dan sumber daya masyarakat yang pada gilirannya akan memasung dan mematikan potensi, kreasi, dan sumber daya dari masyarakat. Pelibatan dan pemberdayaan masyarakat telah sejalan dengan nilai-nilai demokrasi modern ... Oleh karena itu, dalam memaknai tanggung jawab negara atas pendidikan tidaklah berarti menolak peran serta dan sumbangsih masyarakat demi pemajuan dan kemajuan bidang pendidikan.”

Konstitusi telah menempatkan pendidikan sebagai hak asasi manusia. Pendidikan sebagai hak konstitusional menimbulkan tanggung jawab Negara *in casu* pemerintah dalam perlindungan, penegakan dan pemenuhannya. Salah satu bentuk pemenuhan hak atas pendidikan melalui pembiayaan Negara atas sektor pendidikan. Dalam rangka pembiayaan biaya pendidikan, Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN serta APBD. Hal ini berarti Negara memprioritaskan alokasi APBN untuk biaya penyelenggaraan pendidikan

nasional. Prioritas pendanaan Negara atas pendidikan tidak berarti bahwa Negara menanggung sepenuhnya biaya penyelenggaraan pendidikan, namun untuk mencegah Negara meninggalkan tanggung jawab dalam pembiayaan pendidikan, konstitusi mengatur batas minimal 20% dari APBN atau APBD.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 111/PUU-X/2012, MK membagi tiga model pembiayaan pendidikan tinggi. Pertama, dibiayai sepenuhnya oleh Negara, pada model pembiayaan tersebut tidak mengenal biaya kuliah karena Negara telah membiayai sepenuhnya biaya pendidikan tinggi melalui alokasi APBN pada perguruan tinggi. Kedua, *user fees policy* yaitu mahasiswa yang memperoleh manfaat langsung dari Pendidikan Tinggi, dalam hal perolehan pendapatan yang tinggi di masa mendatang, harus berkontribusi sebagian atau seluruhnya atas biaya pendidikan. Berdasarkan model ini, pendidikan tinggi akan mengenakan biaya pendidikan yang realistis untuk menutupi biaya pengajaran. Biaya dapat dikenakan terhadap mahasiswa terlebih dahulu atau ditangguhkan setelah mereka lulus. Ketiga, karena hambatan finansial dapat mencari sumber dana lainnya selain dari mahasiswa.

MK berpendapat bahwa Indonesia pada saat ini menganut model pembiayaan pendidikan tinggi campuran antara kedua dan ketiga. Karena model pembiayaan pertama belum mampu diterapkan oleh Indonesia mengingat keterbatasan jumlah APBN. Dengan kata lain, untuk memenuhi biaya pendidikan tinggi diperlukan peran lain selain Negara walaupun Negara tetap berkewajiban mengalokasikan sekurang-kurangnya 20% APBN atau APBD. Sebagaimana berkaitan dengan hak hidup. Negara berkewajiban untuk melindungi, menghargai

dan memenuhi hak hidup setiap warga Negara. Namun, setiap warga Negara juga memiliki usaha untuk mempertahankan hak hidupnya, kelangsungan hidupnya dan keluarga serta orang yang berada dalam tanggung jawab perlindungannya. benar bahwa Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan tinggi. Maka peran masyarakat dalam hal ini dimaknai sebagai upaya ikut bertanggung jawab. Peran serta masyarakat dalam pembiayaan pendidikan tinggi tidak berarti bahwa secara otomatis tanggung jawab Negara direduksi. Peran serta masyarakat dalam pendidikan tinggi merupakan bagian dari pilar demokrasi yaitu bentuk keterlibatan masyarakat dalam kebijakan Negara, salah satunya dengan ikut berpartisipasi dalam pembiayaan pendidikan tinggi berupa sumbangan untuk biaya kuliah, pemberian beasiswa dan bantuan melalui tanggung jawab sosial perusahaan.

Walaupun peran serta masyarakat dalam pembiayaan pendidikan tinggi telah difasilitasi dalam UU Pendidikan Tinggi, namun penulis berpendapat bahwasanya peran dalam mempengaruhi kebijakan penyelenggaraan pendidikan tinggi perlu ditingkatkan. Ruang bagi masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan penyelenggaraan pendidikan tinggi dengan memasukkan unsur masyarakat dalam keanggotaan Majelis Wali Amanat sebagai unsur penyusun kebijakan dan pengawasan non akademik sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (3) PP Pengelolaan PT.³⁶ Bahwasanya benar upaya keterlibatan masyarakat dalam

³⁶ Pasal 30 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi berbunyi :

(3) Majelis wali amanat dapat memiliki anggota yang berasal dari: a. unsur Pemerintah; b. unsur dosen; c. unsur masyarakat; dan d. unsur lain.

mempengaruhi kebijakan pendidikan tinggi, dalam konteks ini kebijakan pengelolaan PTN-BH telah diatur dengan memasukkan unsur masyarakat dan mahasiswa, tetapi masyarakat tidak dapat berperan serta dalam proses penentuan suatu PTN menuju PTN-BH melalui evaluasi kinerja.

Pemberian otonomi pengelolaan PTN-BH oleh pemerintah dilakukan secara selektif melalui evaluasi kinerja tanpa melibatkan pihak manapun. Artinya, pemerintah merupakan satu-satunya pihak yang menetapkan kelayakan suatu PTN untuk berstatus PTN-BH. Hasil evaluasi juga tidak dipublikasikan secara luas dan dapat diakses masyarakat sehingga masyarakat dapat melaksanakan fungsi pengawasan. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam paragraf pembahasan di atas, bahwa tidak ada indikator yang jelas untuk menentukan suatu PTN kinerjanya dinilai layak untuk memperoleh pengelolaan PTN-BH. Atau dengan kata lain, Negara *in casu* pemerintah berhak secara subjektif dan tanpa pertimbangan pihak lain menentukan pemberian pengelolaan PTN-BH.

Menimbang berdasarkan Pasal 28 C ayat (1) yang berbunyi :

“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”. “

‘Pasal 31 ayat (1) menyatakan : *“Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.”*

Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) mengandung pengertian hak atas pendidikan berlaku bagi setiap orang dan merupakan hak dasar manusia. Terdapat dua kata kunci dalam pasal *a quo* yaitu *setiap orang* dan *berhak mendapat pendidikan*.

Redaksional *setiap orang* mengandung pengertian bahwa pendidikan merupakan hak asasi manusia yang melekat pada diri manusia sebagai hak dasar. *Setiap orang* mengandung dimensi keterjangkauan untuk sebanyak-banyaknya warga Negara dan pemerataan pendidikan seluas-luasnya. Sedangkan berhak atas pendidikan melahirkan kewajiban Negara untuk menghargai, melindungi, menjamin dan memenuhi hak atas pendidikan diantaranya melalui penjaminan sistem pendidikan yang mengakomodir setiap orang, melindungi aspek pendanaan, menjamin peran serta masyarakat untuk bersama-sama mewujudkan *setiap orang* berhak atas pendidikan.

Menimbang bahwa berdasar uraian tersebut di atas jelas bahwa:

- a. Terdapat pengabaian aspek fungsi Negara yaitu pada sektor anggaran. Peraturan perundang-undangan tidak mengatur persentase jumlah bantuan pendanaan PTN-BH dari 20% alokasi APBN untuk sektor pendidikan.
- b. Dalam aspek hak warga Negara diatur dalam Pasal 28 C ayat (1) dan diulangi lagi dalam Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 melahirkan konsekuensi wajib belajar. Salah satu upaya untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan meningkatkan keterjangkauan perguruan tinggi bagi seluruh warga Negara yaitu pendidikan tinggi dengan biaya yang terjangkau. Biaya pendidikan tinggi yang terjangkau masih menjadi persoalan mendasar pengelolaan perguruan tinggi yang dibuktikan dengan kenaikan uang kuliah tunggal pada PTN-BH (ditunjukkan oleh Tabel 1.) dan implikasi PTN-BH adalah lonjakan biaya pendidikan pada sektor masyarakat.

- c. Secara filosofis, Penulis tidak menemukan bahwa otonomi pengelolaan pendidikan tinggi merupakan kewajiban yang diamanatkan oleh konstitusi serta hubungan antara penyelenggaraan otonomi dengan terwujudnya keterjangkauan dan pemerataan akses serta pendidikan yang relevan pada masyarakat. Aspek filosofis tersebut perlu untuk seharusnya dijelaskan dalam penjelasan umum UU Pendidikan Tinggi. Kemudian paradigma UU Pendidikan Tinggi secara filosofis dimaksudkan sebagai upaya untuk mempertahankan pertumbuhan ekonominya dalam pasar dunia yang semakin kompetitif. Kemandirian perguruan tinggi terus didorong oleh pemerintah agar tidak tertinggal dalam kancah global. Dasar filosofis UU Pendidikan Tinggi tersebut tidak sejalan dengan semangat konsepsi hak atas pendidikan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945. UU Pendidikan Tinggi secara filosofis seharusnya berbicara ukuran keberhasilan pendidikan di Indonesia ialah sejauh mana pendidikan nasional merupakan usaha yang relevan ditinjau dari amanah konstitusi untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Sejauh mana pendidikan mendatangkan kesejahteraan pada bangsa ini. Sejauh mana pendidikan berhasil membangun sebuah bangsa yang bermartabat, kokoh dan maju.
- d. Bahwa secara umum pengelolaan PTN-BH tidak mereduksi tanggung jawab Negara dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, tetapi terdapat beberapa pengaturan PTN-BH yang tidak diejawantahkan dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya. Indikator PTN yang evaluasi kinerjanya memenuhi syarat pembentukan PTN-BH tidak dijelaskan sehingga berpotensi

menimbulkan penilaian subjektif dari pemerintah. Lebih lanjut lagi, apabila suatu PTN telah ditetapkan pemerintah sebagai PTN-BH, maka tidak terdapat mekanisme untuk menolak ketentuan tersebut.

- e. Bahwa pengaturan pengelolaan PTN-BH pada UU Pendidikan Tinggi, PP Pengelolaan PT dan PP Pendanaan PTN-BH dilaksanakan secara konsisten dalam statuta UI, UGM dan Unhas.
- f. Bahwa secara sosiologis, terbukti bahwa implikasi pengelolaan PTN-BH yaitu terjadinya lonjakan penerimaan lonjakan penarikan pendanaan pada sektor masyarakat sehingga mengakibatkan biaya pendidikan tinggi tidak terjangkau oleh seluruh warga Negara dan otonomi membuka dan menutup program studi dapat mendorong perguruan tinggi untuk berlomba-lomba membuka program studi yang tidak jelas arahnya dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan justru digunakan untuk memenuhi kebutuhan pasar. Penutupan program studi juga menyebabkan ketidakpastian bagi calon peserta didik dan bagi peserta didik yang sedang menempuh program studi tersebut untuk mencari pekerjaan.
- g. Bahwa peran serta masyarakat dalam pengelolaan PTN-BH dimaknai sebagai upaya ikut bertanggung jawab. Peran serta masyarakat dalam pembiayaan pendidikan tinggi tidak berarti bahwa secara otomatis tanggung jawab Negara direduksi.
- h. Bahwasanya benar upaya keterlibatan masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan pendidikan tinggi, dalam konteks ini kebijakan pengelolaan PTN-BH telah diatur dengan memasukkan unsur masyarakat dan mahasiswa, tetapi

masyarakat tidak dapat berperan serta dalam proses penentuan suatu PTN menuju PTN-BH melalui evaluasi kinerja.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka pengelolaan PTN-BH inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945. Penulis merekomendasikan untuk melakukan perubahan terhadap UU Pendidikan Tinggi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan PTN-BH sebagai berikut.

1. Perlu terdapat pengaturan lebih lanjut terhadap Pasal 63 UU Pendidikan Tinggi dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya, yaitu (a) Indikator PTN yang evaluasi kinerjanya memenuhi syarat pembentukan PTN-BH (b) bentuk peran serta masyarakat dalam mempengaruhi evaluasi kinerja untuk menentukan suatu PTN layak diberikan otonomi dalam pengelolaan PTN-BH, (c) publikasi hasil evaluasi kinerja perguruan tinggi pada masyarakat luas, (d) mekanisme meninjau ulang pendapat dari PTN terkait berkaitan dengan hasil evaluasi kinerja oleh menteri.
2. Dalam hal pendanaan, perlu diatur batasan prinsip nirlaba yang menghasilkan pendidikan yang dapat diakses semua warga Negara dapat terwujud apabila terdapat pengaturan lebih lanjut PP Pendanaan PTN-BH dengan memberikan batasan besaran penerimaan pada sektor selain APBN, khususnya pada sektor penarikan peserta didik dan perlu adanya persentase jumlah dana bantuan PTN-BH dari 20% alokasi APBN sektor pendidikan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan pengelolaan PTN-BH berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Badan Hukum menimbulkan implikasi hukum yaitu pada otonomi non akademik, terjadinya lonjakan penarikan pendanaan pada sektor masyarakat sehingga mengakibatkan biaya pendidikan tinggi tidak terjangkau oleh seluruh warga Negara dan pada otonomi akademik, yaitu otonomi pembukaan dan penutupan program studi tidak memberikan kepastian bagi peserta didik.
2. Berdasarkan aspek fungsi Negara, hak warga Negara, aspek filosofis, sosiologis dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan PTN-BH dinyatakan inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945.

B. Saran

1. Seharusnya pemerintah mengatur kebijakan pendidikan tinggi nasional berdasarkan Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945.
2. Seharusnya pemerintah melakukan melakukan perubahan Undang-Undang Pendidikan Tinggi dan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang mengatur pengelolaan PTN-BH.



DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 Naskah Asli

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 158.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (burgerlijk wetboek)

Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*)

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka

Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 021/PUU-IV/2004

Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009

Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 5/PUU-X/2012

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 13/PML.05/2012 tentang
Tarif Badan Layanan Umum Universitas Hasanuddin pada Kementerian
Pendidikan dan Kebudayaan

Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia
Nomor 22 Tahun 2015 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah
Tunggal pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Riset,
Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun
2015 Nomor 1199

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 55 Tahun
2013 tentang Biaya Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal pada Perguruan
Tinggi Negeri di Lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Peraturan Rektor Universitas Indonesia Nomor 003 Tentang Biaya Pendidikan TA
2015 2016 S1 Reguler

Peraturan Rektor Universitas Padjadjaran Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Biaya
Kuliah Tunggal dan Uang Kuliah Tunggal Mahasiswa Baru Program Diploma
IV dan S1 Tahun Akademik 2016/2017

Peraturan Rektor Universitas Indonesia Nomor 007 Tahun 2018 tentang Tarif Biaya
Pendidikan Non S1 Reguler Universitas Indonesia

Surat Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor: 1346 /SK/R/UI/2009 Tentang
Biaya Pendidikan Mahasiswa Baru Universitas Indonesia Tahun Akademik
2010/2011

Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor 02/8A/SK/R/UI/2012 tentang Biaya Pendidikan Mahasiswa BARu Universitas Indonesia Tahun Akademik 2012/2013

Keputusan Rektor Universitas Gajah Mada Nomor 285/P/SK/HT/2014 tentang Penetapan Uang Kuliah Tunggal Pada Program S1 di Lingkungan Universitas Gajah Mada Bagi Mahasiswa Angkatan 2014/2015, Keputusan Rektor Universitas Gajah Mada Nomor 592/UN1.P/SK/HUKOR/2017 tentang Penetapan Uang Kuliah Tunggal Pada Program Sarjana di Lingkungan Universitas Gajah Mada Tahun Akademik 2017/2018

Surat Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor :06674/SK/R/2014 tentang Biaya Pendidikan Mahasiswa Baru Program Sarjana (S1) Reguler Tahun Akademik 2014/2015

Keputusan Rektor Universitas Airlangga nomor 1537/UN3/2014 tentang Kelompok Uang Tunggal Program Sarjana (S1) bagi Mahasiswa Universitas Airlangga yang Diterima Melalui Jalur SNMPTN dan SBMPTN Pada Angkatan 2014/2015

Keputusan Rektor Universitas Airlangga Nomor 505/UN3/2015 tentang Kelompok Uang Tunggal Program Sarjana (S1) bagi Mahasiswa Universitas Airlangga yang Diterima Melalui Jalur SNMPTN dan SBMPTN Pada Angkatan 2015/2016

Keputusan Rektor Universitas Diponegoro Nomor 405/UN7.P/HK/2016 tentang Penetapan Besaran Biaya Kuliah Tunggal (BKT) dan Uang KULiah Tunggal (UKT) per Mahasiswa per Semester serta Sumbangan Pengembangan Institusi

(SPI) Program Sarjana S1 dan Program Diploma Universitas Diponegoro
Tahun 2016

Keputusan Rektor Universitas Airlangga Nomor 757/UN3/2016 tentang Kelompok
Uang Tunggal Program Sarjana (S1) bagi Mahasiswa Universitas Airlangga
yang Diterima Melalui Jalur SNMPTN dan SBMPTN Pada Angkatan
2016/2017

Pengumuman Rektor Universitas Airlangga Nomor 1699/H.3/KR/2011 tentang
Pendaftaran Ulang Mahasiswa Baru Universitas Airlangga (Unair) yang
Diterima Melalui Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri
(SNMPTN) Jalur Ujian Tertulis Tahun 2011

Pengumuman Nomor 374/PENG/UN7/2012 tentang Registrasi Administratif Calon
Mahasiswa Baru Universitas Diponegoro Program S1 Jalur SNMPTN Jalur
Ujian Tulis Tahun Akademi 2012/2013

Buku

Ali, Chidir, **Badan Hukum**, Bandung, Alumni, 1991

Ali, Zainuddin, **Metode Penelitian Hukum**, Jakarta : Sinar Grafika, 2011

Asshiddiqie, Jimly, **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, Jakarta,
Konstitusi Press, 2006,

Asshidiqie, Jimly, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2**, (Jakarta,
Konstitusi Press, 2006)

Deliarnov, *Ekonomi Politik Mencakup Berbagai Teori dan Konsep Yang Komprehensif*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006

Kasih, Kawahyu, Aziz Suganda, *Pendidikan tinggi Era Indonesia Baru*, Jakarta, PT. Grasindo, 1999

Kelsen, Hans, 1971, General Theory of Law and State, **Teori Umum tentang Hukum dan Negara**, Terjemahan oleh Raisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, 2014 hlm 180

Kepaniteraan dan Kesekretariatan Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, **Model dan Impelementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)**, (Jakarta, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013)

Komisi Nasional HAM, **Perlindungan dan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Dalam Instrumen HAM, Peraturan perundang-undangan nasional dan realisasinya di Indonesia**, Jakarta, Komnas HAM, 2005

Komisi Nasional HAM, **Perlindungan dan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan dalam Instrumen HAM, Peraturan perundang-undangan nasional dan realisasinya di Indonesia**, Jakarta, Komnas HAM, 2005

Kusnadi, Ady,dkk, **Penelitian Hukum tentang Aspek Hukum Perguruan Tinggi Negeri Sebagai Badan Hukum Milik Negara**, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2003

Marzuki, Peter Mahmud, **Penelitian Hukum**, Jakarta, Prenada Media, 2005

Masoed, Mochtar, *Ekonomi Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IX Pendidikan dan Kebudayaan

Paul B. Horton dalam Paul B. Horton dan Chester L. Hunt. **Sosiologi jilid 1**, Jakarta, Erlangga, 1996

Rais, Mohammad Amien, *Agenda-Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia*, Yogyakarta, Penerbit PPSK Press. 2008

Sekretariat Komisi X DPR RI, **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pendidikan Tinggi**, hlm 108

Serra, Narcis dan Joseph Stiglitz, *The Washington Consensus Rconsidered: Toward a New Global Govenance*, Oxford: Oxford University Press, 2008

Soekanto, Soejono. Sri Mamuji. **Penelitian Hukum Normatif Sebuah Tinjauan Singkat**, Jakarta, CV Rajawali. 1985

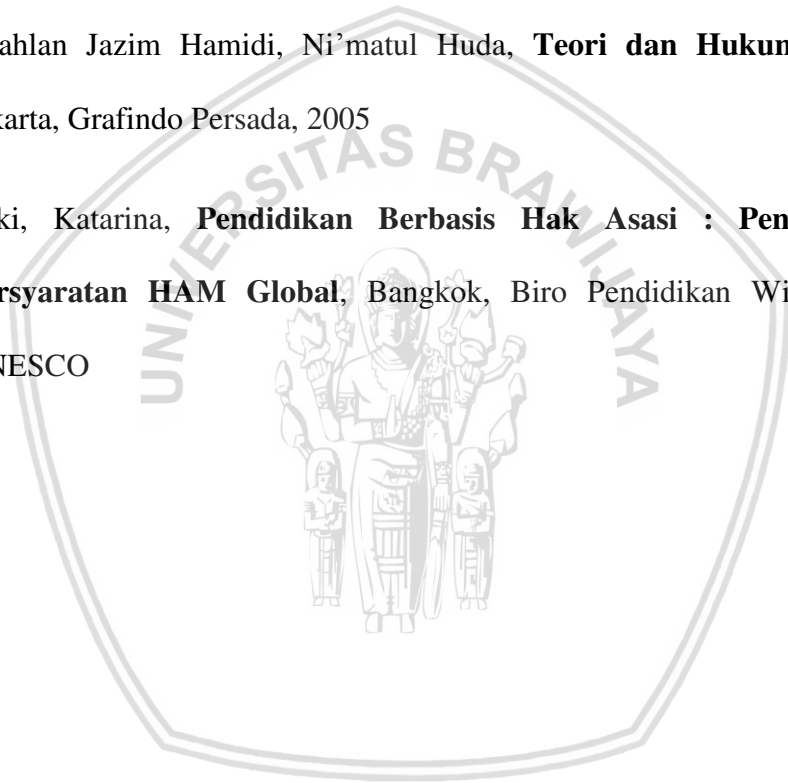
Soemitro, Ronny Hanitijo, **Metodologi Penelitian Hukum**, Jakarta , Ghahalia
Indonesia, 1983

Subekti, **Pokok-Pokok Hukum Perdata**, Jakarta, PT. Intermasa, 1987

Subkhan, Edi, **Pendidikan Kritis Kritik Atas Praksis Neo-liberalisme dan
Standarisasi Pendidikan**, Yogyakarta : Ar-Ruzz Media, 2016

Thalib, Dahlan Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, **Teori dan Hukum Konstitusi**,
Jakarta, Grafindo Persada, 2005

Tomasevski, Katarina, **Pendidikan Berbasis Hak Asasi : Penyederhanaan
Persyaratan HAM Global**, Bangkok, Biro Pendidikan Wilayah Pasifik
UNESCO



Jurnal

Effendi, Syahnil, **Konstitusionalisme dan Konstitusi Ditinjau dari Perspektif Sejarah**,
(Jurnal Humanus Vol X No. 1 Tahun 2011)

Sujatmoko, Emanuel, **Hak Warga Negara dalam Memperoleh Pendidikan**, Jakarta, Jurnal
Konstitusi Volume 7 Nomor 1 Februari 2010, 2010, hlm 199.

Skripsi

Ahmad, Arwani, **Hak Menguasai Negara di Bidang Ekonomi (Analisis dalam
Perspektif Komunisme)**, skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya, 2017

Hutasoit, Bolmer Suryadi, **Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) (studi kritis
terhadap Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945)**, skripsi tidak diterbitkan,
Semarang, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2013

Intifadha, Muhammad Ridha, **Komersialisasi Pendidikan Sebagai Bentuk
Kejahatan Korporasi dalam Pelaksanaan Otonomi Perguruan Tinggi di
Indonesia (Studi Kasus Penyelenggaraan Program Pasca Sarjana
Universitas X)**, skripsi tidak diterbitkan, Depok, Fakultas Hukum Universitas
Indonesia, 2015

Januarydy, Alldo Fellix. *Pengaruh Neoliberalisme terhadap Korporasi dan Komersialisasi Universitas Publik : Studi Kasus Universitas Indonesia*, Skripsi tidak diterbitkan, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2014

Mirdin, Andi Ardiyat, **Tinjauan Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**, Skripsi tidak diterbitkan, Makassar, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2014

Pradana, Ryan Surya, **Otonomi Pengelolaan Keuangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH)**, Skripsi tidak diterbitkan, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015

Putra, Galih Ramadhan Nugroho, *Politik Pendidikan : Liberalisasi Pendidikan Tinggi Periode 2000 – 2012 (Studi Komparasi : Indonesia dan India)*. skripsi tidak diterbitkan, Depok: Fakultas Ilmu Politik dan Ilmu Sosial, Universitas Indonesia, 2012

Internet

Anonim, **Biaya Kuliah UKT Universitas Sumatera Utara (USU) 2016**, <https://www.masukuniversitas.com>

Anonim, **Biaya Kuliah UPI Sebelum UKT**, <https://isolapos.com/> (11 Mei 2018, 00.23 WIB)

Anonim, **Seputar PTN-BH, PTN-BLU, PTN Satker dan PTN-Baru**,
<http://www.kopertis12.or.id> (10 Mei 2018 pukul 17.47 WIB)

Asshiddiqie, Jimly, **Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi**, <http://jimly.com/>, (24 Mei 2018, 06.49 WIB)

Assidiqie, Jimly, **Konstitusi dan Konstitusionalisme**, dikutip dalam
<http://mitrahukum.org/> pada (tanggal 21 Maret 2018 pukul 12.45 WIB)

Brodjonegoro, Satrio Soemantri, **Higher Education Reform Toward Autonomous University: Lesson Learned From Indonesia**,
<http://siteresources.worldbank.org/> (22 Mei 2018, 05.33 WIB)

Ernita Dewi. *Transformasi Sosial dan Nilai Agama* <http://substantiajurnal.org/> (26 Maret 2018 pukul 20.31)

Institut Teknologi Sepuluh November, **Penerimaan Mahasiswa Baru Program Sarjana ITS**, <https://smits.its.ac.id> (10 Mei 2018 pukul 17.59 WIB)

Institut Pertanian Bogor, <http://admisi.ipb.ac.id/> (11 Mei 2018, 00.23 WIB)

Institut Pertanian Bogor, **Rencana Strategis IPB 2014-2018**, <https://ipb.ac.id/>, (25 Mei 2018, 07.19 WIB)

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), dikutip dalam
<https://kbbi.web.id/konstitusional> pada (4 April 2018 pukul 14.05 WIB)

Komite Nasional Pendidikan, **Kajian Rancangan Undang-Undang Pendidikan Tinggi** <https://lama.elsam.or.id> (26 Maret 2018 pukul 19.49 WIB)

Nurachma, Shara, UGM Akan Tutup Program D-3 Pada 2019, <https://news.okezone.com/>, (25 Mei 2018, 07.19 WIB)

Pasaribu, Rowland B. F., **Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia**, dikutip dalam <http://rowland.pasaribu.staff.gunadarma.ac.id> (23 Maret 2018 pada pukul 21.05)

Rokhman, Fathur, **Perguruan Tinggi Menyambut Era Disrupsi**, <https://unnes.ac.id/>, (25 Mei 2018, 08.51 WIB)

Safa'at, Ali, **Skenario Konstitusi dan UUD NRI 1945 Pertemuan Ke-4 dan 5**, <http://safaat.lecture.ub.ac.id> (5 April 2018 pada pukul 23.46)

Sofiana, Sulvi, Konsekuensi Menjadi PTNBH, ITS kini Miliki 10 Fakultas, **Dua ini Fakultas Tambahannya**, <http://surabaya.tribunnews.com/>, (25 Mei 2018, 07.19 WIB)

Universitas Diponegoro, **Biaya Studi Program Sarjana S1 (Jalur SNMPTN/SBMPTN/SBUB) Tahun 2018**, <https://um.undip.ac.id/> (10 Mei 2018, 23.10 WIB)

Universitas Hasanuddin, **Uang Kuliah Tunggal 2016 Universitas Hasanuddin**, <https://unhas.ac.id/> (10 Mei 2018, 21.37 WIB)

Universitas Pendidikan Indonesia, **Biaya Kuliah UPI Jalur seleksi SNMPTN dan SBMPTN**, <https://www.pmb.upi.edu/> (15 Mei 2018 Pukul 19.27 WIB)

Wibowo, Mardian, **Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang** dalam <https://media.neliti.com/> (11 Januari 2018 Pukul 18.06 WIB)